Review of SAR

Response Services

Issued by:
Director, Program Review
National Search and Rescue Secretariat
4th Floor, Standard Life Building
275 Slater Street
Ottawa, Ontario, Canada, K1A 0K2

Approved by:
Interdepartmental Committee on Search and Rescue
Date: June 30, 1999

TABLE OF CONTENTS

Table of Contents.....2

Synopsis of the Report.....3

Introduction.....5

Key Findings.....6

Key Recommendations.....8

Operational Issues.....8

- Resources.....9
- Equipment.....11
- Training.....12
- Readiness - Standby Posture.....14

Performance Measurement.....15

Major Air Disaster Plan (MAJAID).....Separate Annex

Strategic Management and Program Structure.....18

Glossary.....29

Endnotes.....33

Management Responses to the Report.....Separate Annex

SYNOPSIS

With the harshness of the Canadian climate and the vast geographical spaces, it is not surprising that Search and Rescue (SAR) activities capture the attention of Canadians. Public attention focuses on SAR when incidents occur that involve the loss or potential loss of lives and when major equipment purchases are required. What is not widely known by the public is that the federal government's response to SAR incidents frequently engages multiple jurisdictions in a coordinated effort to find and rescue people in distress. Last year's (98-99) federal SAR program expenditure was $287,742,000, most of which was for response to almost 7,500 incidents.

SAR has the potential to become a national issue. Shrinking resources have caused individual SAR delivery departments to make resource allocation, delivery and procurement decisions in the absence of a SAR policy/plan that would lay out overall Government priorities and performance expectations for the program.

Although the current coordinating structure, consisting primarily of the Inter-departmental Committee on Search and Rescue (ICSAR), has allowed departments to discuss SAR issues under a common umbrella, it has not been successful in addressing the government agenda as laid out in response to previous Royal Commissions, Auditor General audits and reviews of the program. The federal SAR program remains a program consisting of an aggregate of individual departments' efforts without a coherent National Search and Rescue policy/planning framework.

The lack of an overall federal policy/plan, priorities, effective management structure and a lack of stated expectations for this multi-jurisdictional program contribute to an inability by the Government to assess how much training is required, what the standby postures for SAR resources should be and what equipment compatibilities should exist amongst and between SAR service providers. It certainly creates a situation where delivery departments set response or readiness postures based on resource availability and capability rather than expressed need – Canada could be spending too much or too little on SAR readiness.

In addition to reducing the number of secondary federal resources available to respond to SAR incidents, program review reductions have seriously eroded the number of SAR strategic planning staff available in each delivery department. This has been exacerbated by the inability of ICSAR to coordinate or oversee the federal SAR program.

This report recognizes that providing SAR response services is an inter-jurisdictional activity requiring the development of horizontal policy and plans. The emphasis in this report is not on the performance of individual SAR delivery departments in providing operational SAR services that have been in many ways exemplary. Rather, the emphasis is on inter-jurisdictional policy development and delivery of SAR services. Without the development of horizontal policy/plans to lead, monitor and evaluate the program, SAR response services are likely to deteriorate over time.

This report was developed under the auspices of the review groups in federal SAR departments and incorporates the results of other approved reviews. It makes recommendations aimed at addressing long standing difficulties that have so far eluded final resolution in the federal SAR program.

Development of the solutions and recommendations was guided by the actual practices of other jurisdictions with similar problems, the Deputy Minister's Task Force Report on Strengthening Policy Capacity (1995) (the Cappe Report), and Management of Horizontal Policy Issues (1996) (the Fellegi Report). In finalizing the recommendations the advice and counsel of an Expert Panel, consisting of a former Deputy Minister, a former Chief of Defence Staff and eminent experts were sought.

INTRODUCTION

1. This report provides findings, conclusions and recommendations derived from a study of search and rescue (SAR) response services approved for review by the Interdepartmental Committee on Search and Rescue (ICSAR) in a document entitled "Planning Report – Review of the Response Component, National SAR Program (NSP)", dated 8 September, 1998. The Planning Report outlined eight issues for review and authorized the use of a multiple lines of evidence approach to provide information against these issues, including a document review, interviews, case studies, an expert panel and data review.

2. At the implementation stage of the review, it was recognized that, given the nature of some of the issues, qualitative information would be of primary importance in providing answers to identified problems. It was also recognized at the planning stage that SAR review studies approved in the past two years had created a strong foundation of information and acceptance of prior recommendations for use in the 1998 SAR Response Review. The following report has been written as a summary of this foundation and all the evidence collected during the review period. Detailed citing and substantiation of evidence were provided to departmental SAR staffs but have not been provided in this Report in order to give summary findings, conclusions and recommendations in as readable a form as possible.

3. Equally important, as the review study progressed, it was recognized that solutions to identified operational issues could only be addressed if there was an overall policy regime or framework governing this multi-jurisdictional service and any future management information collected on SAR response services should be in recognition of the requirements of an overall policy(ies) and plan for the program. Solving the operational issues could only be accomplished after the management issues were addressed.

4. With this critical logic point in mind, the Review Team, with the support of the Expert Panel, wrote the final Response Review report in a different order and detail than the order described in the Planning Report. Two of the original management issues (strategic management and program structure) outlined in the Planning Report are addressed towards the end of this report in the Strategic Management and Program Structures section. The remaining original management issue (performance measurement) and four operational issues approved in the Planning Report (standby posture, training, equipment and resources) are described in the final report as symptoms of the lack of a horizontal policy/planning regime and supported by effective mechanisms and structures. The final issue approved for review, the Major Air Disaster Plan (MAJAID) has been prepared as a separate report.

5. Throughout the review and the writing of the report, the Review Team recognized that departmental efforts to provide operational SAR response services to Canadians have been outstanding. The high level of cooperation and effort provided at the operational response level of SAR was outlined in the 1997 Intergovernmental Cooperation Review study, approved by ICSAR in May, 1998. The Cooperation Review noted that the high level of cooperation exhibited by operational SAR personnel to provide a multi-jurisdictional service was not as evident as one ascended to higher levels of management in the SAR program.

6. The Response Review Report also builds on the experience of senior managers' acceptance and approval of the 1996 SAR Prevention Review recommendation to create a vision, objectives and strategies (a policy and planning framework) for SAR prevention and it builds on the 1997 Deputy Minister's Task Force on Horizontal Policy.

KEY FINDINGS:

7. SAR response services are inherently multi-jurisdictional in nature, relying on a range of primary, secondary and voluntary resources. Jurisdictions involved in providing this service are primarily federal departments, but over the years, formal and informal agreements have been established to mutually request assistance from provinces, territories, municipalities and other countries. There is a clear understanding amongst response services that no one jurisdiction can provide a complete response – particularly given the size of the country and the harshness of the Canadian environment.

8. Program Review seriously impacted the overall capability of the Canadian SAR response system. Fewer federal SAR resources are available than in the past. Personnel reductions have eliminated most of the strategic planning staff of federal SAR departments, including the National SAR Secretariat.

9. There is a documented history of over thirty years of attempts to put the management of the federal SAR program in order. Since 1976, 'horizontality'[i] has allowed departments to discuss SAR issues under the umbrella of ICSAR. However, limited progress on developing coordinated policy has been made and there is no evidence of issues or advice ever being passed from this committee to the Lead Minister for Search and Rescue (LMSAR).

10. ICSAR is an advisory body and it has neither a legislative nor a consensual mandate to manage or direct improvements to overall SAR services. Individual departments retain autonomous control of SAR resources. For over a decade the government has been committed to developing program plans and policies with as yet no success. This lack of success has not

dramatically impacted operational SAR services. However, in recent years, with fewer federal resources, there is a greater need for strategic management. Previously, operational services were able to cope whereas now more coordination and collaboration are required.

11. There are no tools to assess the cost, efficiency or effectiveness of the program or to identify the impact of resourcing decisions on overall program response services. As a consequence, program managers are operating without the essential information they need to manage the program and decisions are being made without sufficient analysis of the overall service being provided.

12. The absence of program coordination at the federal level has resulted in departments purchasing SAR response equipment that may not be compatible with the SAR equipment of other departments. Two examples taken from Rescue Coordination Centre (RCC) case studies include radios that cannot intercommunicate with other agencies and litters that are not suitable for hoisting by helicopter.

13. Training has not received adequate funding. Some departments lack defined training and training proficiency standards. In some instances, a lack of standardized training and procedures creates incident management and responder integration problems at the scene of emergencies.

14. The federal readiness-standby posture is determined primarily by resource availability, not by user demand. Additionally, all departments occasionally task resources that do not meet the training or equipment standards set by that department for critical SAR missions (see, for example, "Kluane vs. Denali" case study, and "Closing Accident Report CH146421" case study prepared for the review study).

15. Given the above findings regarding resources, cutbacks and the documented history of fruitless debate on program management and structure there is now a risk that the SAR program will become a public policy issue.

> "...if we wait until a policy problem moves onto the public agenda – until there is public pressure or urgency for problem resolution – there is often insufficient time for the reflective work needed to make real progress."
>
> Task Force on Horizontal Issues, p 21, October 15, 1996

KEY RECOMMENDATIONS

16. The following key recommendations summarize those detailed further on in this Response Review report. They are listed below in an order of suggested priority for consideration by senior managers.

17. The primary focus for improvement in federal SAR response services should be on the development of program level horizontal policy and plans. Federal policy and plans should recognize and relate to the interdependencies of services with non-federal and international jurisdictions. Federal policy should lay out the Government's expectation for federal SAR response services.

18. Committed leadership of the SAR program is necessary if SAR services are to solve current problems and meet future challenges. The present structure and mechanisms – in particular the NSS and SAR HQ staff – need to be augmented with more, not fewer, resources and need to improve and increase policy development work. ICSAR as a body of senior level decision-makers needs to consider improving its level of representation, perhaps by being elevated to a Deputy Minister Council with specific horizontal management responsibilities. An advisory group of prominent Canadians should be established from which the senior level SAR committee can take counsel on SAR policy/plans.

19. Given an established policy and planning framework for managing such a program and, given a renewed and committed leadership for developing SAR horizontal policy and plans, operational issues such as appropriate training of responders, standby postures, equipment purchases and resources have a far greater chance of being resolved. Each of these particular operational issues, as enunciated in the following report, should be addressed within the stated expectation of program policy and actions resolving these issues should be laid out in a SAR Plan.

OPERATIONAL ISSUES

> "The pooling of resources in a partnership will have a synergistic effect in that the combined impact will be greater than the efforts of each partner acting alone..."
>
> Kenneth Kernaghan, Canadian Public Administration Journal, 36(1), 1993

20. The following four sections of the Report review the findings, conclusions and recommendations on the SAR response issues of resources, equipment, training and standby posture. The information was derived from extensive interviews; document, literature and file searches; case studies; and an Expert Opinion Panel.

RESOURCES

21. The issue of resources is key for any operational service – obtaining and maintaining human or capital resources can be a challenge at the best of times. The Planning Report outlined the need to assess the effects of downsizing and determine what practical measures might be introduced to inhibit the loss of trained staff and to recruit new responders to the service. The review team found that the issue of downsizing was paramount and there was evidence that could be brought to bear to illuminate this problem and suggest solutions. Little information was available on the issues of retaining trained staff and of recruitment. The following findings relate to what was seen to be the priority issues in the area of resources.

Findings

22. Resources involved in responding to federal SAR incidents are obtained from a variety of departments and other jurisdictions, depending on the severity and location of the incidents and the availability of the resources. For example, while DND, DFO/CCG and Parks maintain dedicated SAR resources for their respective areas of responsibility in the SAR Program, secondary (or multi tasked) resources are an important part of the response to all federal incidents. Secondary resources are defined in this context as resources not principally dedicated full-time to SAR. As well, the Rescue Coordination Centres (RCCs) can use reciprocal agreements with other countries and some provinces to call on each other's resources when and if required.

23. In the past few years, reductions of personnel and equipment, particularly "secondary" SAR resources, have placed additional pressure on the federal SAR system. This is best illustrated in a case study undertaken for this review, "Statement of Deficiencies, Victoria Search and Rescue Region", which states that:

    a. reductions to resources, particularly marine resources, were sudden and severe; and

    b. no strategic planning took place to mitigate the effects of Program Review".

24. Although primary SAR resources were not impacted directly by Program Review, secondary SAR resources were. The use of secondary SAR resources such as Canadian Forces aircraft and ships, multi tasked Canadian Coast Guard vessels, RCMP marine units and general duty Park Wardens all fall into this "secondary" category. The availability of all these types of resources has been seriously affected by Program Review cuts – in one department up to approximately 35 % nationally. During the review period,

it was noted that RCMP vessels on the West coast were tied up due to a lack of dollars to buy fuel. Overall program review cuts to the DFO/CCG fleet resulted in an inability for most of the DFO/CCG regions to fund ship days for SAR coverage.[iii]

25. In addition, Program Review cuts that have led to the loss of many federal planning and management positions have eroded departmental ability to coordinate and manage the program.

26. Historically, efforts to improve SAR capability have come from "bottom up" initiatives within departments rather than from any "top down" coordinated program development. While this did achieve some success in past years, such initiatives have little chance of success in today's fiscal climate. The net result is program stagnation at a time when the program is being severely challenged and innovative solutions are required.

27. The resources allocated to SAR by federal departments do not relate to an overall expectation stated by the Government of Canada, nor to an obligation to provide SAR services according to established standards. Individual departments independently determine the resources they allocate to SAR (and in most cases resource allocation is based on what the department can afford). This is not to say that SAR organizations within some departments have not attempted to rationalize how their resources should be allocated. Over time, the production of analytical computer simulations, environmental scans, needs analyses and coverage scenarios have been attempted. None of these initiatives have been geared to the logic of an overall program with contributing jurisdictions providing resource contributions or resource tradeoffs. The consequence of this situation is that no assurance can be given that the overall response to SAR incidents is adequate or reliable.

Conclusions:

28. The Review Team concluded that:

a. there has been an overall reduction in the SAR response capability of the federal government due to fiscal pressures. The greatest impact has been in the loss of secondary resources; and

b. the capability of departments to devote sufficient staff effort to analyze the impact of reductions and to propose management solutions has been significantly reduced. Competition for program monies within departments is such that SAR is but one of a number of competing interests. The evidence shows that in some departments SAR is not being afforded the priority that the public may assume it should.

Recommendations:

29. The following recommendations are made:

a. the government should address shortfalls in SAR resources. This should be done primarily from a program perspective rather than from individual departmental perspectives. A program perspective will allow for consideration of various options and resource trade-offs among departments.

b. allocating resources from a program perspective should ensure that SAR resourcing is brought to the Government's attention as a priority. Public expectation and need should also be part of this consideration.

EQUIPMENT

30. The Review Team was tasked to identify ways in which the acquisition process could achieve program efficiencies and improve equipment compatibility among departments.

Findings:

31. The majority of those interviewed acknowledged the reality of the procurement rules of the federal government and did not believe that much could be done to 'fast-track' SAR related purchases. Many responders interviewed felt that SAR purchases should be coordinated with other partners in the NSP. Most interviewees did not envision interdepartmental funding, but did see a role for compatible specifications for SAR equipment, acquisition, priority setting and joint purchases of common equipment within a SAR Plan.

32. Most responders indicated that the funding problems within their departments are having an impact on SAR delivery. The Coast Guard noted a significant reduction in its funding allocation for fleet units from 1994 to that proposed for 2000, and interviewees were unanimous in indicating concerns with the Department's ability to purchase equipment against future needs.

33. Many saw that the problem of equipment compatibility was linked to the lack of national standards and the vagaries of the acquisition process. There are numerous examples in the RCC case studies of repeat 'lessons-learned' that are yet to be resolved by the purchase of specific equipment.

Conclusions:

34. The following conclusions were reached:

a. many SAR purchases made by departments are linked to overall departmental activities rather than specifically to SAR needs and established standards, and this has exacerbated the NSP equipment compatibility problem;

b. fiscal pressures are making it more difficult for individual departments to fund their portion of the NSP; and

c. departments do not generally attach high priority to resourcing their portion of the NSP.

Recommendations:

35. The Review Team recommends that:

a. the priorities for the purchase of SAR equipment should be established in a federal SAR Plan and should be reflected in the acquisition priorities established by individual departments; and

b. a committee should be struck with the purpose of setting common standards for equipment for federal SAR departments.

TRAINING

36. During the planning phase for the review there were several concerns raised on the issues of alternative training for SAR responders, increased risk management training and the need for common training. Lines of evidence used in the review study indicated, however, that the individual issues on training tended to be difficult to analyze without overall program expectations/objectives/ standards against which responders should train. The following findings and conclusions reflect the above-noted context.

Findings:

37. The Review Team found that:

a. wide variation in the adequacy of SAR standards and training programs was found within and among departments. DND has the most comprehensive and thorough training programs, while at the other end of the scale, Parks Canada SAR training is locally developed and delivered and is highly variable from site to site. Part of the reason for the variation is the culture and management context of each of the federal departments. Parks, for example, have a highly decentralized structure with Chief Park Wardens having a great deal of autonomy and authority. In addition, the training regime for wardens is such that they receive basic skill training in the early years of being recruited into the service. DND, in contrast, have basic training for working in the military but additional specialized training for SAR and a standard training regime for all staff.

b. there is a need to improve the design, content and delivery mechanisms of federal departments' SAR training programs;

c. in some departments, there are no defined training and proficiency standards for front line responders, incident commanders or program managers. In departments where proficiency standards do exist, they are not always met;

d. the absence of accepted standards for SAR incident command, crossover technologies (e.g. communications) and technical proficiencies for federal and volunteer responders can create serious problems when coordinating multi-jurisdictional SAR incidents;

e. there is a need for common, multi-jurisdictional training exercises to prepare responders for working together during an actual incident and to achieve a seamless integration of program elements;

f. funding of SAR training is a major concern for some federal departments; and

g. there is a near universal need for improved technical training for front line responders (including volunteers), risk management training for SAR responders and incident commanders and professional development for SAR program managers.

Conclusions:

38. The Review Team concludes that:

a. in an NSP based on multi-jurisdictional response, lack of common systems or standards for incident command, technical training and equipment can create unnecessary obstacles to effective SAR response for people in distress;

b. effective SAR training and multi-jurisdictional exercises are essential for the conduct of safe and successful SAR missions and should be a key accountability item for program managers; and

c. development of SAR training programs is a necessity and should begin with an evaluation of mission requirements, available resources, and desired outcomes. From this, task analysis would identify proficiency standards for knowledge, skills and attitudes required to conduct and manage SAR operations to identified standards.

Recommendations:

39. The Team recommends that:

a. performance measurement should include periodic audits of SAR mission response and operational and managerial training programs to ensure training standards are realistic and attainable, and that evolving best practices are being integrated into SAR training programs;

b. departments with primary responsibility for SAR should work with agencies and stakeholders to develop compatible standards, equipment, training and SAR incident management;

c. periodic, multi-jurisdictional exercises sponsored by a central horizontal coordination agent should be conducted to develop the techniques, teamwork and trust necessary for a seamless NSP. These exercises should occur at the local, regional and national levels;[iv] and

d. all federal SAR departments should develop training plans for inclusion in a federal SAR Plan and should report upon these annually.

READINESS – STANDBY POSTURE

40. The standby postures of SAR departments were reviewed and it was found that there are significant variations among departments. DND has prescribed a 30 minute readiness capability during "working hours" and a two hour readiness capability during "quiet hours"[v]. DFO/CCG maintains a 30-minute response standard 24/7/365 for primary SAR vessels. Parks Canada readiness levels are site- specific. RCMP SAR posture is no different from their police posture - 24/7/365 coverage. Given the vastness of and differences in the Canadian geography, climate and environment and the various types of SAR incidents that occur, a common standby posture may not be appropriate.

Findings:

41. The Team found that:

a. resource availability is the primary driver that determines the standby postures for all NSP departments;

b. DND usually meets the standby/readiness target. However, working hours do not necessarily coincide with the days or times of peak SAR activity;

c. DFO/CCG met standby/readiness targets a high percentage of the time in 1997, but expected a substantial decrease in 1998[vi];

d. Parks Canada standby/readiness is determined through historical operational requirements, available resources and through visitor risk management analysis. However, although more than 70% of parks have public safety plans in place, many have not conducted the analysis for standby/readiness posture.

e. RCMP meet targets for receiving SAR reports; there are no data on their performance;

f. for critical SAR missions, all departments occasionally task resources that do not meet their training or equipment standards, thereby putting their staff at increased risk.

g. along with the Parks Canada efforts to develop risk assessments, in the past year DND has attempted to study standby postures for two of its squadron. In the past year, DFO/CCG has utilized the International Maritime Organization (IMO) Formal Safety Assessment Guidelines to assess SAR coverage within its area of responsibility. However, there is a lack of an overall indicator(s) for what should be a standby posture (or postures) for combined efforts of the federal SAR program. The result is that no assurance can be given that the program is responding as it should.

Conclusion:

42. A lack of strategic management within the SAR program has resulted in each department developing standby postures in isolation, without consultation with other SAR departments. As a result, there is no common rationale driving standby postures.

Recommendations:

43. The Review Team recommends that:

a. the standby postures of primary SAR resources should be determined principally through an analysis of demand for services; and

b. federal primary resources that fail to meet training, equipment or delivery standards, as described in a federal SAR Plan, should not be viewed as primary resources and should likely not be tasked.

PERFORMANCE MEASUREMENT

44. Performance measurement is essential for achieving desired results and for managing and improving performance. This is particularly important in the current era of fiscal restraint.

45. The Response Review Planning Report made five observations on performance measurement on SAR response:

a. there is no formal performance measurement framework in place to evaluate federal SAR response activities;

b. performance measurement that is occurring is carried out in an ad hoc, informal manner;

c. current performance measurement processes have no results/outcomes statements against which to measure performance;

d. data are not being collected with performance measurement in mind; and

e. the data currently being collected is inadequate for program evaluation purposes.

Findings:

46. The majority of the lines of evidence used in this study generally validate the five observations on performance measurement. At the field level, operators use a simple criterion, "what could have been done better" as their measure of mission performance.

47. The majority interviewed saw performance measurement as a useful management tool and one interviewee noted that there was no "link between the business plan, the evaluation of the business plan and the financial plan". Difficulty in measuring SAR performance is noted in all lines of inquiry (e.g. subjectivity, confounding factors) and observations were made that performance measurement should focus on process more than the outcome.

48. Many useful strategies for better performance measurement were provided to the review team from interviews, documents and case studies. Generally, the most useful of these focused around:

a. the need to relate performance to outcome statements and program objectives;

b. the need to recognize the multi-jurisdictional nature of the program; and

c. the requirement that indicators be simple, clear, measurable, standardized, useful, attainable, meaningful, easily incorporated into SAR business plans and provide value added. An essential factor highlighted by one executive was the difference between data and information.

49. Interviewees and experts had no difficulty suggesting performance indicators. The most frequently mentioned indicators were: timeliness of response; response performance against existing or developed standards by incident type; nature and type of incidents (causes, class, severity rating); number of lives at risk/lost/saved; type of response; resources used; human resources used; SAR program costs; and risk assessment analysis.

Conclusions:

50. From an analysis of the above, the team concluded that:

a. There is an extensive history of the issue of performance measurement within operational departments but no recent, detailed analysis on the performance of the overall federal SAR response program. There are no published expectations or outcome statements for the program, thereby

hindering departments in their ability to assess the impact of downsizing on the program;

b. good work is being done at the tactical level (e.g. mission reports, incident reviews, identification of best practices/lessons-learned) in measuring performance, but a more structured formal process is needed for broader program management at the strategic level;

c. some consensus exists regarding what indicators would constitute performance measurement. An appropriate performance indicator would be one upon which senior managers can base program decisions. Any analysis of an indicator must also consider the impact of confounding factors that will influence response performance (e.g. weather, time of day, environmental conditions, victim preparedness, etc);

d. there is a need for better measurement of SAR response performance and generally better analysis of the impact of resourcing decisions on the program. Significant efforts are under way in all response departments to improve the quality of data upon which such analyses could be conducted. However, the present lack of central SAR coordination for strategic information and analysis will likely result in incompatibilities and inconsistencies in the data elements collected. This limits the usefulness of the efforts; and

e. a SAR Plan would provide the basis for the development of a framework for performance measurement. The framework must be applicable and acceptable to all providers of NSP SAR services and must identify indicators for which the department can be held accountable.

Recommendations:

51. It is recommended that:

a. a framework for performance measurement for the federal response component of the National SAR Program should be developed and included in a SAR Plan; and

b. annual reporting of the SAR program performance is identified as an expectation within a SAR Plan.

MAJOR AIR DISASTER (MAJAID) PLAN

The review of the Major Air Disaster Plan was the subject of a separate report for the Department of National Defence.

STRATEGIC MANAGEMENT AND PROGRAM STRUCTURE – "WHAT" NEEDS TO BE DONE, "HOW" IT SHOULD BE DONE AND "WHO" SHOULD DO IT

52. The review of the operational issues in the study revealed a consistent theme – without a policy/planning framework that governs SAR response activities, it is impossible to evaluate whether the current response system is efficient, effective or economical. Thus, the most fundamental issue of the SAR Response Review became the examination of the effectiveness of the strategic management of federal SAR services and the review of the adequacy of the management structures supporting the strategic management of the SAR Program. Equally important, it was evident to both the Review Team and the Expert Panel that the public will judge SAR response service by its shortcomings and not by its many operational successes.

53. To address these related issues, the Review Team focused on researching the history of past multi-jurisdictional SAR management efforts with particular attention to reports, findings and recommendations that materially affected the structure, responsibilities and accountabilities of the federal SAR service. For example, the approved 1997 SAR Cooperation Review Report and the approved 1996 SAR Prevention Review Report provided useful guidance in reviewing these issues. The Team also relied on case studies and interviews that were coordinated with SAR staff at all levels and discussions that were held with past and present SAR managers involved with the management of federal SAR. The information from these lines of evidence was reviewed with the Expert Panel and various approaches and solutions discussed with a view to recommending an optimal course of action.

Findings:

Strategic Management

54. The Review Team found that there is a documented history of discussion and debate concerning the strategic management of federal SAR services spanning nearly three decades. The major milestones in this debate include:

a. the 1976 Inter Departmental Review of Marine Search and Rescue:

i. ICSAR was established to provide advice on policy, planning, resources, effectiveness and to develop a SAR Plan for annual review by Treasury Board and by an Ad Hoc Committee of Ministers on Oceans Management; and

ii. the MND was named as LMSAR and spokesperson for the government on overall SAR matters. ICSAR reported to the MND through the Ad Hoc committee.

b. the 1982 Evaluation of Search and Rescue (Cross Report):

i. Ministers were judged not to be receiving information they required to make informed decisions;

ii. the ICSAR Secretariat needed to be strengthened;

iii. a management model requiring that accountability for planning, implementation, monitoring and evaluation should run from the LMSAR to a single ICSAR Chairperson; and

iv. the departments were to develop proposals for inclusion in an integrated SAR program.

c. The Royal Commission on the Ocean Ranger Marine Disaster of 1985:

i. observed that LOS had not been established nor criteria determined for evaluating the quality of the service rendered;

ii. recommended that a national SAR program be established;

iii. resulted in the formation of the NSS, headed by a senior official reporting to the LMSAR with no line responsibilities for SAR; and

iv. resulted in the determination that ICSAR was to continue as an advisory body to the NSS.

d. a 1989 LMSAR letter to the Executive Director of the NSS stated that:

i. the close cooperative working relationship between the NSS and the two main delivery departments (DND and TC), which was essential to the management concept of the NSP, had not taken place; and

ii. ICSAR was to be revitalized to become the primary forum for the development of advice on all matters related to SAR.

e. a comprehensive audit by the OAG reported in 1992 that:

i. previous studies had made detailed recommendations to improve the management and accountability for search and rescue; and

ii. a principal conclusion was that the program, as endorsed by Cabinet, had not been fully implemented.

55. Both the review team and the Expert Panel found that throughout this period of time the debate and discussion has centered on several key concepts. For

example, accountability for departmental responsibilities versus accountability for a multi-jurisdictional response service has been a major debating point among all parties. A second and related debate is the discussion of what a "management"activity in this "program" was and/or should be. Departments have been uncomfortable with words such as "direct", "control" or "manage" as they relate to program management of SAR. For the Departments, these words are appropriate solely for their own internal activities.

56. Researching evidence of policy and planning activities encompassing the overall program revealed that little activity of substance has occurred. Under international agreements, Canada has committed to develop and implement a SAR Plan. However, such a plan does not currently exist. In addition, agreement on what the "plan" should be does not exist within federal SAR circles. What does exist is recently developed government guidance on what the "management" activity for this type of program should be and how this type of activity should be carried out.

57. The 1997 Deputy Minister's Task Force on Strengthening Policy Capacity and the 1996 Fellegi Report on Managing Horizontal Policy Issues became key references for the review team. Both these reports cite useful criteria for improving and strengthening interdepartmental policy processes. The Fellegi Report notes that coordination in the management of strategic and major horizontal management issues include the following functions:

a. ensuring that there is an identification of strategic and major horizontal issues;

b. setting system wide priorities for developmental work on such issues;

c. establishing mechanisms for interdepartmental collaborative work as and when needed;

d. providing needed support to the functioning of such mechanisms;

e. providing substantive stimulation and challenge for departmental policy work; and

f. encouraging the evolution of system wide consensus, wherever possible, in problem definition and eventual assessment of options by providing mechanisms for substantive interactions, exploration of competing views, and timely resolution of dissention.

58. The above noted functions seem to amplify well the planning and policy activities that should occur at the strategic level of a horizontal program like SAR response. Past review studies on SAR (i.e. both the 1997 SAR Cooperation Review Study and the 1996 SAR Prevention Review), other references and documents, interviews and discussions with the experts all

support the thrust of the two horizontal policy reports. The focus in such a program is the setting of horizontal policy.

> "A fundamental truth is that organizations have a greater chance of success if they are clear about what operating principles are important. Strategic management for any organization, or government program, focuses on the development and maintenance of strategic plans based on clear statements of their business (mission), where they wish to be (vision), and objectives for attaining the vision. Often organizations clarify the values and principles they hold important, and articulate the standards of performance that clients can expect."
>
> David W. Hutton, Change Agent's Handbook p. 112, ASQ Quality Press, Milwaukee WI 1994

59. Lines of evidence during the review also highlighted other strategic management factors for consideration. For example, it was found that:

    a. a strategic management model of SAR in Canada must not ignore the reality that the federal SAR service is inherently multi-jurisdictional and multi-faceted in nature. Often, the response to an incident will involve resources from more than one jurisdiction. If this is the reality of SAR operations, it is equally logical that the management of SAR should reflect this reality and be multi-jurisdictional;

    b. resource poor times demand better strategic management; and

    c. several nations sharing similar values and similar SAR realities are lockstep with Canada in attempting to reach management solutions that are practical, efficient, effective and acceptable. Sweden, for example, recognizes the intrinsic truth that all public safety organizations from the federal to the municipal are constituted to achieve the government's objectives of 'saving life, alleviating human suffering and preserving property'. The Swedish Rescue Act is designed to provide a legislated mandate for these objectives. In the past year, the United States has developed a SAR Plan and the United Kingdom is in the process of developing such a plan for their country.

Findings

Program Structure

60. For the review team, a first and important step was understanding that strategic leadership and managing horizontal policy development is the basic work required to solve operational problems identified during the planning and review of SAR response services. A second logical step was to question whether the federal government has the most effective, efficient and economical mechanisms and structures in place to do this work. For federal SAR services, two key mechanisms have remained the focus for central coordination at a program/policy level – ICSAR and the NSS.

61. Review findings reaffirm the need for central agents such as ICSAR and the NSS to act as a coordinating body and to provide a forum for federal, provincial and volunteer SAR response services. None of the interviews conducted for the review viewed either body as being particularly effective. Discussion with departmental officials indicated they were in support of a need for the NSS and ICSAR. Views on just what they are currently doing and should be doing varied widely, with no discernable patterns emerging among or within departments. A majority of officials polled supported (with some reservations) greater roles for these bodies in representing the needs of the SAR response community. Some of those representing the SAR community indicated that they would like to see ICSAR and the NSS play a greater role in representing the needs of the response community to government and in bringing federal, provincial, territorial and volunteer agencies together to train, exercise and share resources However, during the review, the Team found that:

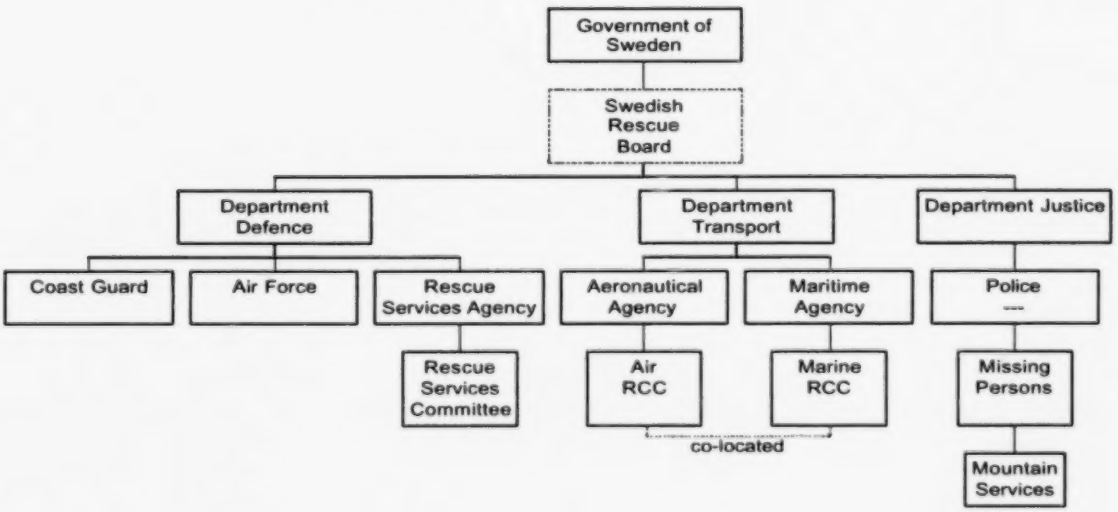
a. ICSAR has rarely, if ever, worked on SAR response issues. It did begin to develop some strategic policy and planning documents in the early nineties, including the development and approval of an NSP Concept (1991) and supporting strategic documents, but no real action has been taken to implement them. There is no record of a response issue being brought to the LMSAR by ICSAR;

b. the terms of reference for ICSAR and for the Executive Director NSS include specific responsibilities for strategic planning and coordination that are not being fulfilled. More importantly, there was no evidence to show that the terms of reference for either ICSAR or the Executive Director had ever been viewed or approved by the LMSAR; and

c. SAR coordination activities at the middle management level have improved (for example in the area of the ICSAR Subcommittees' activities) but there is no evidence that senior departmental managers have been involved in policy/planning decisions at the inter-jurisdictional level. The historical inability to produce a plan for the overall SAR program and the lack of agreement on what the policy and plan(s) should be for the SAR program may be due in part to a lack of commitment by departmental managers to give up departmental control to any central authority. Interviews and the document analysis indicated that for some departmental managers, SAR could be more or less of a priority as it suited the department. Equally important, the regional structure of some SAR departments, that sees Regional Directors General reporting directly to Deputy Heads, may prohibit horizontal functions such as SAR from progressing in an effective and economical manner. For some departments, progressing the horizontal function of SAR can be a direct challenge to their own internal structures. Without an overarching document that sets out the business of the SAR program, individual departmental obligations and the government's overall expectations for the service, it is unlikely that some departments will undertake to assume anything more than the minimum responsibility for the provision of SAR.

d. The Review Team researched best practices in other countries with a view to identifying lessons learned in the area of SAR program structures. The UK was reviewing their ICSAR structure and mechanisms in 1998 and SAR staff provided some insight into the history of this body. The Swedish Rescue Service Board staff was particularly helpful with regard to how their structure had been developed to ensure that a horizontal program was developed and maintained. The Swedish experience is relevant as it is a good example of a "top down" model – that is - a model driven from the "top" (a legislated act of government, with a management board of senior officials (similar to the Canadian SAR Secretariat) who have specific responsibilities for a national plan). Issues of who is accountable to whom and what comprise individual jurisdictional responsibilities are spelled out in their policy and plan. Inter-jurisdictional working committees are an important part of Swedish structure as is a formal process for developing the national plan (the plan must first be approved by each of the operating departments, then consolidated, through their Rescue Services Centre (similar to ICSAR), by the Board and submitted to the legislature for funding approval. Approval signals that the jurisdictional responsibilities will then be given resources for SAR). The following organization chart outlines the basic structure of the Swedish model.

Figure 1: Organization of the Swedish SAR System



62. It is important to note that after reviewing study findings on these issues, the Expert Panel noted the important public policy nature of search and rescue and the need to convey to Deputy Ministers responsible for SAR services that committed leadership of the strategic management aspects of the program would lead to timely resolution of operational problems.

Conclusions:

63. From an analysis of the evidence, under the current 'understanding' between the NSS and ICSAR on the one hand, and among the operating departments on the other, the system has failed to deliver effective strategic management of the NSP. In a number of ways, the establishment and development of both ICSAR and the NSS two decades ago set precedents for horizontal cooperation at the federal level. The Deputy Minister's Task Force of 1996 highlighted factors for success and for failure of horizontal enterprises, three of which can be applied directly to the experience of these agencies:

    a. ICSAR was constituted as an inter-jurisdictional committee for the provision of advice to the LMSAR. However, it does not hold any accountability for any specific item(s) of work. Unfortunately, this committee has been unable to bring to the table issues with a potential to substantially affect the National SAR Program. As a result, the committee has concerned itself with issues that were not of a scope or significance to merit the attention of the LMSAR;

    b. early in the process, the LMSAR recognized that operating departments must not be deprived of their right to make decisions affecting resources. However, departments avoided bringing issues related to operational capability to the ICSAR table as they interpreted these to be strictly departmental matters. The result is an unofficial 'understanding' that ICSAR has a limited mandate and no ability to deal with critical operational issues surrounding search and rescue. As evidence of this, ICSAR was not involved in a resolution of the "Statement of Deficiencies – Victoria Search and Rescue Region" nor was it involved in determining a course of action after the safety related grounding of the country's primary SAR helicopter fleet; and

    c. members of ICSAR do not appear to have a clear understanding of their relative roles and responsibilities. Three members have obligations under international convention to provide SAR services, but only one of the three has a statutory obligation under Canadian legislation. The remaining NSP partners have no formal responsibility to provide SAR services. The mismatch of responsibilities at the ICSAR table results in a stalemate where members with clear obligations are generally pursuing objectives that are different from those with less defined obligations. It was noted by the Review Team that the elements of the SAR program that are rooted in international convention and federal legislation have managed resource reductions better than elements that are only grounded in domestic policy.

64. Data gathered from the lines of evidence suggest that the current model fails to achieve 'management' of overall federal SAR services. ICSAR, as the primary forum for development of advice to the Lead Minister for SAR, is specifically charged with identifying existing SAR requirements and advising on how government can best respond to these requirements. The evidence clearly suggests that there is a requirement for more proactive horizontal policy management, and better strategic direction and coordination of the federal SAR program. In other words, managerial requirements for programs that deliver emergency services to Canadians require integrated multi-jurisdictional planning, maintaining, reviewing and decision making.

65. Overall, there continues to be a lack of SAR program coordination, planning and direction at the program level. The result is a federal program that has been, and continues to be, the aggregate of the programs of individual participating departments. Effective multi-jurisdictional strategic management is the first and most fundamental step towards improving SAR response services. SAR forces have to know what is expected of them and what their obligations are. The study has shown that there is compelling evidence for a need to move SAR management to a new level where coordination, accountability and direction can be achieved.

Recommendations:

66. It is recommended that strategic management of the federal SAR services "program" be improved. A policy framework similar to the basic model developed to date for SAR prevention activities consisting of a vision for federal SAR response services, related objective(s) and overall strategies for accomplishing the objective should be developed. A basic ingredient in formulating the service expectations for the overall program/policy should be an objective analysis of the actual needs in federally mandated areas of SAR responsibility. Consideration should be given to linking this overall policy framework (including the SAR prevention vision, objective and strategies) to formal departmental mandates – the ideal being a legislated act.

67. The policy framework should be implemented through the establishment of a plan. The plan should be strategic in nature, developed in concert with jurisdictional stakeholders and outline the federal government's expectations and priorities for the federal SAR program. The plan should include objective performance indicators for the program, related information to support the indicators, annual reporting against the indicators and annual highlighting of substantive issues. It should be the primary vehicle for federal requests for and justification of resources and in implementing the SAR policy expectations. It should also demonstrate how departments are establishing training and standby postures (both in common and independently), equipment standards and purchases. While the plan should be the formal vehicle for coordinating the program, it should be recognized that once the plan is approved and updated, accountability for the resources assigned rests with the departments. Reporting on the plans, performance indicators and regular reviews should be the formal

control measures that the plan is implementing the vision, objectives and strategies outlined in the policy framework. A key aspect of establishing the federal SAR Plan should be consideration of how it relates to other non-federal jurisdictions. Regional arrangements with provinces and territories as well as arrangements with other countries and international bodies should be taken into consideration in formulating the plan.

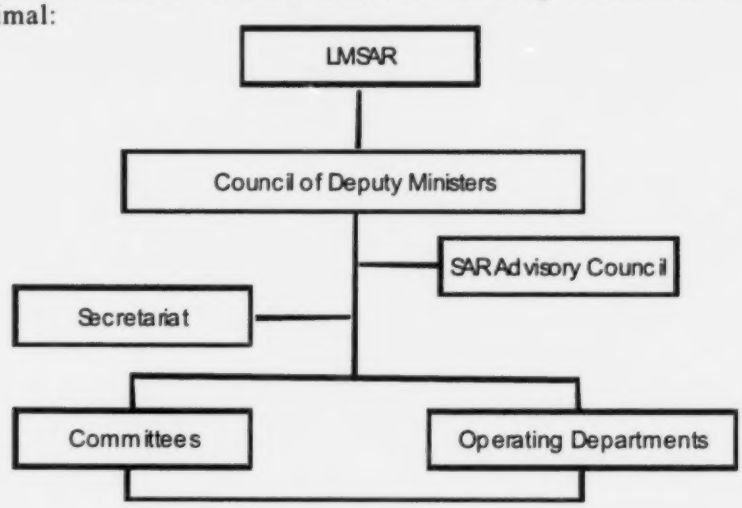
68. Establishing the policy framework and plan for the federal program represents two sides of an improvement triangle. The third side of improving federal SAR response services is to improve the structures and mechanisms involved in the policy and planning activity. Based on many suggestions, options and insights provided from interviews, case studies, documents and reports and Expert Panel opinion, it is recommended that improvements to the structures and mechanisms for the federal SAR program contain the following elements:

    a. a mechanism that represents and can champion SAR at the highest possible levels in the federal service. This mechanism should have representation from the stakeholder departments. It should hold specific accountabilities for SAR program plan and policies. Its focus should be on directional and strategic leadership of the horizontal program;

    b. a mechanism that supports the leadership by providing the staff coordination, facilitation, communications, analysis and review activities for the horizontal policy and planning activities of the program. A key part of its activities should be coordinating working committees on priority areas such as training, exercise development, information management and equipment standards;

    c. a mechanism that provides advice from outside government circles to the Government. This mechanism should consist of eminent and respected Canadians known for their humanitarian interests.

69. With these mechanisms in mind, the following structure is considered optimal:



The following roles and responsibilities for this structure and mechanisms are suggested:

a. The Council of Deputy Ministers should:

i. consist of Deputy Ministers with departmental interests in search and rescue;
ii. approve the annual SAR Plan and coordinate individual departmental search and rescue programs with the intent of ensuring the federal program meets the expectations of the Government of Canada as defined by the Plan; and
iii. review recommendations of a strategic nature received from the Secretariat, the Advisory Council and the Operating Departments and provide advice to the LMSAR and the Privy Council on how obligations for providing SAR services should be mandated (i.e. through legislation or other means).

b. The SAR Advisory Council (Constituted for the Provision of Advice Only) should:

i. consist of eminent Canadians with no previous political, government or interest group background;
ii. assist the LMSAR (and Ministers in Council to the LMSAR) by providing independent advice to the Council of Deputy Ministers from a humanitarian and Canadian public viewpoint;
iii. provide direct input from the public to the Council and to provide a level of transparency to the process; and
iv. be the primary tool for expressing public expectations and needs for SAR.

c. The Search and Rescue Secretariat should:

i. consist of an Executive Director, Directors and support staff;
ii. provide secretariat support and advice to the Council of Deputy Ministers and develop, in cooperation with other SAR responders, the federal SAR Plan. The Secretariat should have specific responsibility for the collation of information to support the plan, monitor regular reporting against the plan and review performance at regular intervals. It should also assume coordinating responsibility for facilitating multi-jurisdictional exercises involving federal, provincial, volunteer and municipal organizations; and
iii. facilitate cooperation among federal SAR departments, federal and provincial/municipal/commercial/private response groups, manage the New SAR Initiatives Fund (NIF), chair committees, inform the public and represent multi-jurisdictional management of the federal SAR program internationally.

d. Committees should:

i. consist of specialist representatives from operating departments, contractors and experts working in support of the Secretariat;
ii. provide standing and special working groups; and
iii. represent operating departments in the conduct of SAR business related to program management (currently the ICSAR Coordination Subcommittee), program review (currently the ICSAR Review Subcommittee), prevention, response, training, equipment standards, special projects and studies. In addition, committees would provide reports as directed by the DM Council through the Secretariat.

e. Operating Departments should:

i. continue to be any department that provides direct SAR response to the public (and direct support to responders);
ii. provide specialized SAR resources to the NSP in support of a SAR Plan
iii. be responsible for SAR resource allocation, operations, tasking, procedures, training and standards.

70. It is recommended that the principles outlined in the Fellegi and Cappe Reports be used to measure and monitor these structures and that, as a minimum, the Council of Deputy Ministers be held accountable for the effectiveness, efficiency and economy of the SAR program.

GLOSSARY

CCG	Canadian Coast Guard
CF	Canadian Forces
DFO	Department of Fisheries and Oceans
DM	Deputy Minister
DND	Department of National Defence
FTE	Full Time Equivalent
ICAO	International Civil Aviation Organization
ICSAR	Interdepartmental Committee on Search and Rescue
IMO	International Maritime Organization
LMSAR	Lead Minister for Search and Rescue
LOS	Levels of Service
MND	Minister of National Defence
NIF	New Initiatives Fund
NSP	National Search and Rescue Program
NSS	National Search and Rescue Secretariat
OAG	Office of the Auditor General
RCC	Rescue Coordination Centre
RCMP	Royal Canadian Mounted Police
RRC	Review of the Response Component
SAR	Search and Rescue
SRR	Search and Rescue Region
TC	Transport Canada
VRM	Visitor Risk Management

SAR Response Review Team and Expert Panel
Brief Biographies

The Review Team

LCol (ret'd) Keith Gathercole
- Extensive military SAR experience, including Deputy Commander, Air Transport Group Headquarters; Senior Staff Officer, SAR Air Transport Group; Commanding Officer 424 SAR Squadron; Commanding Officer 103 Rescue Unit
- Recipient of Star of Courage; Order of Military Merit; Canadian Forces Decoration; Chief of Defence Staff Commendation; NSS Outstanding SAR Achievement Award
- extensive consulting experience specializing in SAR

Ms Paula Hale
- Co-op student with the NSS, completing her Master's degree in Public Administration from the University of Victoria (BC)

Mr. Clair Israelson
- Parks Canada Public Safety Specialist 1990-1997; Park Warden – Public Safety Supervisor 1971-1990
- Expertise in mountain rescue; avalanche control; project management; design and delivery of emergency response programs and training

Ms Erin McArdle
- Co-op student with the NSS, in her fourth year in the Arts program at the University of Victoria (BC)

Ms Amanda McDonald
- MSc from the University of Western Ontario
- currently Senior Analyst at the NSS
- was Chief, Management Information Systems with Veteran's Affairs, Charlottetown
- experience in developing data and information on the National SAR program, analyzing SAR data and providing advice on the use of SAR data

Mr. Kyle McIntyre
- BA Queen's University, MA Royal Military College Kingston
- Experience in research, planning, communications, media liaison, education and training, museum exhibit design, editing of educational material, public relations

Mr. Tony Patterson

- Diploma in Nautical Sciences, Canadian Coast Guard College; completed Coast Guard Command Course and holds a Master Mariner's certificate
- Commanding Officer on CCGS Sir Wilfred Grenfell and DFO/CCGC Hood
- Superintendent, SAR Research & Development at DFO/CCG Headquarters
- Is currently Officer in Charge at Marine Rescue Sub-Centre (MRSC) St. John's NF

Mr. Nelson Strang

- 31 years' experience in the Federal Government, including:
  - Review and Audit Manager in the Corporate Review, Evaluation and Audit Directorate, DFO;
  - Director Planning and Reporting, Finance and Planning Directorate, DFO;
  - Director Internal Audit, DFO
- Currently runs a management consulting practice specializing in strategic planning, process improvement, performance measurement, productivity improvement, evaluation, audit, research and analysis.

Colonel (ret'd) David Walters

- 41 years' service in the Canadian Forces and the federal public service with experience in policy, operations, audit and program evaluation
- Operational field experience, including direction of land SAR operations; training as fixed and rotary wing pilot; experience in flight safety and survival
- NSS Director of Audit and Evaluation 1988-1991

Ms Louise Crone

- employed full time at the NSS in the Program Review and Federal Coordination directorates

The Expert Panel

Mr. Ron C. Corbeil

- Former Chief of Performance Measurement at Treasury Board Secretariat; Senior Evaluation Analyst with the Office of the Comptroller General (OCG);
- Extensive experience in program evaluation, program design, logic charts, program alternatives, service standards and quality

Mr. Ian Glen

- former Deputy Minister of Environment Canada; former Deputy Secretary to the Cabinet (Operations) in the Privy Council Office; former Associate Deputy Minister of Citizenship and Immigration

Mr. Derek Nequest

- Helicopter pilot for the Royal Air Force. Commanding Officer of No. 22 SAR Squadron, RAF St. Mawgan, Cornwall
- Commander of one of five UK Coastguard regions, comprising 4 RCCs and 88 Coastguard rescue teams
- Currently flying SAR helicopters in Ireland

Mr. Leslie Rowbottom

- Extensive flying experience both in the UK and Canadian military
- As a civilian, was Special Assistant to Deputy Chief of Defence Staff and Special Assistant to Commander Air Command
- Experience in future trends analysis and in civil-military cooperation projects in flying training and aerospace technical training

Dr. Gerald Wilde

- Psychology professor at Queen's University, Kingston
- Experience in accident causation and prevention; study of risk-taking behaviour and its safety implications
- Author of numerous books, journal articles, technical reports, book reviews, papers

General (ret'd) Ramsey Withers

- Thirty-five years' military experience, culminating in Vice-Chief, then Chief of Defence Staff
- Was Deputy Minister of Transport, then joined the private sector as president of a government relations firm; became director of an aerospace technology company; a consultant to the Office of the Auditor General and is currently Chairman of the Industry Government Relations Group

ENDNOTES

[i] As defined by the Deputy Minister's Task Force on Managing Horizontal Issues, page 7.

[ii] The severe reduction in West Coast resources was not discussed outside DFO until the Victoria Search and Rescue Region Commander produced correspondence decrying the loss of operational capability on that coast.

[iii] Major capital projects are an exception once they have received departmental approval. However, there is little question that major SAR projects are allocated a lesser priority within some departments as compared against "core" program needs.

[iv] One role of the National SAR Secretariat, under the proposed Council of Deputy Ministers, could be that of funding, organizing and evaluating major multi-agency regional SAR exercises. At present, there is no medium to provide the impetus for federal, provincial, municipal, commercial and volunteer agencies to coordinate a major disaster together. In a world of 400 passenger aircraft and 2000 passenger cruise ships, this should be considered a major shortcoming of a federal program that is responsible for air and marine SAR

[v] "Working hours" refers to an eight-hour period during which primary SAR helicopter and primary SAR fixed wing aircraft are on 30-minute standby. "Quiet hours" refers to the remaining time when crews are at home on a 2-hour standby. Generally, 30-minute standby is held Monday to Friday from 0800 to 1600 hrs. In the summer, pear SAR demand usually occurs between Thursday and Monday from late in the afternoon until the early morning.

[vi] The reduction to secondary resources is expected to have a significant effect on the DFO/CCG ability to respond to marine incidents.

Examen des services D'intervention en recherche et sauvetage

Présenté par le :
Directeur, Examen des programmes
Secrétariat national, Recherche et sauvetage
4e étage, Édifice Standard Life
275, rue Slater
Ottawa (Ontario) Canada K1A 0K2

Ébauche du 16 juin 1999

Approbation du sous-comité : (date)

Approuvé par le :
Comité interministériel de la recherche et du sauvetage

TABLE DES MATIÈRES

Table des matières 2

Synopsis du rapport 3

Introduction 5

Principaux résultats 6

Principales recommandations 7

Problèmes opérationnels 8

- **Ressources** 8
- **Matériel** 11
- **Formation** 12
- **État de disponibilité opérationnelle et de maintien en puissance** 14

Mesure du rendement 15

Plan en cas de catastrophe aérienne (CATAIR) **Annexe distincte**

Gestion stratégique et structure de programme 17

Glossaire 28

Notes de fin de document 32

SYNOPSYS

Compte tenu de la rigueur du climat canadien et de l'étendue du territoire, il ne faut pas s'étonner si les activités de recherche et de sauvetage retiennent l'attention des citoyens. L'attention publique s'intéresse aux services de recherche et de sauvetage quand se produisent des incidents mettant ou pouvant mettre la vie en danger, et quand il faut procéder à l'acquisition d'équipements importants. Ce que le public connaît mal, c'est que les interventions du gouvernement fédéral en matière de recherche et de sauvetage exigent souvent un effort de coordination entre de nombreux champs de compétence, à la recherche et au sauvetage de personnes en détresse. Les dépenses du programme fédéral de recherche et de sauvetage ont été, l'an dernier (1998-1999), de 287 742 000 $. Le gros de cette somme a été consacré aux interventions consécutives à près de 7 500 incidents.

La question de la recherche et du sauvetage pourrait devenir un sujet d'intérêt national. La diminution des ressources a poussé les divers ministères engagés en recherche et sauvetage à contingenter ressources, services et achats en l'absence d'un plan ou d'une politique en matière de recherche et de sauvetage qui permettrait d'établir les grandes priorités du gouvernement et les attentes quant à la rentabilité du programme.

Même si l'actuelle structure de coordination, soit principalement le Comité interministériel de la recherche et du sauvetage (CIRS), a donné aux divers ministères la possibilité de discuter au coeur d'une arène commune, celle-ci n'a pas réussi à réagir au programme du gouvernement comme prévu, par suite aux commissions royales, aux rapports du Vérificateur général et aux examens du programme. Le programme fédéral de recherche et de sauvetage demeure un amalgame disparate des efforts individuels des ministères concernés, dans l'absence d'un cadre de politique et de planification cohérent en matière de recherche et de sauvetage.

L'absence d'une politique, d'un plan, de priorités, de structure efficace de gestion du gouvernement fédéral ainsi que l'absence d'attentes énoncées face à ce programme engageant plusieurs ministères contribuent à l'incapacité du gouvernement à évaluer le volume de formation nécessaire, l'état optimal de mise en attente des ressources consacrées à la recherche et au sauvetage et les responsabilités à partager, en ce qui touche le matériel, entre les divers prestateurs en recherche et sauvetage. Cela engendre de toute évidence une situation où les ministères prestateurs établissent eux-mêmes leur capacité de préparation ou d'intervention en fonction de la disponibilité et de la capacité des ressources, plutôt qu'en fonction des besoins exprimés. Ainsi, le Canada pourrait dépenser trop de ressources, ou trop peu, en matière de préparation en recherche et sauvetage.

En plus de la réduction du nombre des ressources fédérales secondaires pouvant réagir lors d'incidents de recherche et de sauvetage, les réductions qui ont découlé de l'examen des programmes ont gravement diminué la taille du personnel de planification stratégique en recherche et sauvetage oeuvrant dans chaque ministère s'occupant de la prestation de tels services. Cette situation s'est aggravée encore par suite de l'incapacité du CIRS à coordonner ou superviser le programme du gouvernement fédéral en matière de recherche et de sauvetage.

Ce rapport souligne que la prestation des services d'intervention en recherche et sauvetage demeure une activité tributaire de nombreux champs de compétence, ce qui exige l'élaboration de politiques et de plans horizontaux. Le rapport ne met pas l'accent sur le rendement des services de recherche et de sauvetage de tel ou tel ministère, qui en de nombreuses occasions, se sont avérés exemplaires. Il s'intéresse plutôt à l'élaboration de politiques interdisciplinaires et de la prestation globale des services de recherche et de sauvetage. Sans l'élaboration de plans et de politiques horizontaux qui puissent permettre le mener, de suivre et d'évaluer le programme, les services d'intervention en recherche et sauvetage sont appelés à se détériorer avec le temps.

Ce rapport est tributaire des groupes d'examen des ministères fédéraux s'occupant de recherche et de sauvetage. Il renferme les conclusions d'autres examens déjà approuvés. Ses recommandations visent le règlement de difficultés de toujours, que l'on n'a pas encore réussi à régler au sein du programme fédéral de recherche et de sauvetage.

L'élaboration des solutions et recommandations s'est orientée sur les pratiques courantes d'autres champs de compétence aux prises avec le même genre de problèmes,, sur le rapport du groupe de travail des sous-ministres sur le renforcement de la capacité en matière de politique (le rapport Cappe, 1995) et sur le rapport Fellegi (1996) portant sur la gestion des questions de politiques horizontales. Les auteurs ont consulté, pour la rédaction finale des recommandations, un comité d'experts formé d'un ancien sous-ministre, un ancien chef d'État-major de la Défense et d'autres éminents experts.

Introduction

1. Le présent rapport renferme les résultats, les conclusions et les recommandations qui découlent d'une étude sur les services d'intervention en recherche et sauvetage qui a été approuvée aux fins d'examen par le Comité interministériel de la recherche et du sauvetage (CIRS) dans un document intitulé *Rapport de planification B Examen du volet intervention, Programme national de recherche et de sauvetage*, daté le 8 septembre 1998. Le rapport de planification a établi huit questions devant faire l'objet d'un examen, et a autorisé le recours à l'examen de divers genres de preuves pour documenter ces question, y compris un examen de document, des entrevues, des études de cas, les délibérations d'un comité d'experts et un examen des données disponibles.

2. Il est apparu évident, au cours de l'examen, que compte tenu de la nature de certaines de ces question, il allait être de première importance de recueillir des renseignements qualitatifs pour cerner les solutions aux problèmes identifiés. On a aussi reconnu au cours de la planification que les études des questions relatives à la recherche et au sauvetage approuvées au cours des deux dernières années avaient engendré un fonds considérable de renseignements et l'acceptation de deux recommandations préalables à la poursuite de l'Examen de 1998 sur les services d'intervention en recherche et sauvetage. Le présent rapport résume ces antécédents ainsi que tous les faits recueillis au cours de la période d'examen. Les auteurs ont fourni au personnel des ministères engagés en recherche et sauvetage les citations détaillées et les preuves de leurs affirmations, mais ne les ont pas inclus dans ce rapport, afin d'alléger le plus possible la lecture des constatations sommaires, des conclusions et des recommandations.

3. Il est apparu tout aussi important, au fur et à mesure de progression de l'Examen, qu'il ne serait possible de régler les problèmes opérationnels définis qu'en présence d'un régime ou d'un cadre de politiques générales qui viendrait chapeauter ce service faisant appel à autant de champs de compétence, et que, dorénavant, la cueillette de toute information de gestion sur les services d'intervention en recherche et sauvetage devrait se faire dans l'optique de la nécessité d'établir une ou plusieurs politiques générales et un plan qui puisse s'appliquer au programme. Il sera impossible de régler les problèmes opérationnels tant que l'on n'aura pas réglé les questions de gestion.

4. Compte tenu de cette constatation logique importante, l'équipe responsable de l'examen a rédigé, avec l'appui du comité d'experts, le rapport final sur l'Examen des services d'intervention en recherche et sauvetage selon un ordre et des considération détaillées différents de ceux établis au rapport de planification. Deux des questions originelles en matière de gestion (gestion stratégique et structure de programmation) mentionnées au rapport de planification sont traitées à la fin de ce rapport, à la section portant sur la gestion stratégique et les structures de programmation. L'autre question de départ touchant la gestion (mesure du rendement) et quatre questions de fonctionnement approuvées dans le rapport de planification (état du dispositif d'attente, formation, matériel et ressources) font l'objet d'une description du rapport final comme étant des symptômes de l'absence d'un régime horizontal de politiques et de planification soutenu par des mécanismes et des structures efficaces. La dernière question dont l'examen avait été approuvé, celle portant sur le plan en cas de catastrophe aérienne (CATAIR), fait l'objet d'un rapport distinct.

5. Tout au long de l'examen et de la rédaction du rapport, l'équipe responsable de l'examen a reconnu que les efforts ministériels engagés pour livrer des services efficaces d'intervention en recherche et sauvetage de Canadiens ont été de première qualité. Le haut niveau de coopération et d'engagement fourni par les prestateurs des services d'intervention en recherche et sauvetage est bien décrit dans l'étude de 1997 sur la coopération intergouvernementale, que le CIRS a approuvée en mai 1998. Cette étude sur la coopération mentionne que le niveau élevé de coopération démontré par le personnel d'intervention sur le terrain, permettant d'offrir des services de recherche et de sauvetage multidisciplinaires, n'était pas aussi évident

à mesure que l'on passait aux échelons plus élevés de la gestion du programme de recherche et de sauvetage.

6. Le rapport sur l'Examen des services d'intervention puise également dans l'expérience de l'acceptation et de l'approbation, par la haute direction, de la recommandation faite en 1996 par l'Examen sur la prévention des situations de recherche et de sauvetage, d'établir une perspective, des objectifs et des stratégies (un cadre de politique et de planification) en matière de prévention. Il se réclame aussi du Groupe de travail des sous-ministres qui a publié en 1997 un rapport sur les politiques horizontales.

PRINCIPAUX RÉSULTATS

7. Les services d'intervention en recherche et sauvetage sont avant tout tributaires de nombreux champs de compétence et reposent sur toute une gamme de ressources primaires, secondaires et bénévoles. Les autorités engagées dans la prestation de ce service sont surtout des ministères fédéraux. Cependants, des conventions officielles et d'autres, officieuses, se sont établies. Elles permettent la demande d'aide mutuelle par les provinces, les territoires, les municipalités et des gouvernements étrangers. On s'entend clairement, entre fournisseurs de services d'intervention, pour comprendre qu'aucune autorité n'est en mesure d'offir une gamme complète d'intervention C surtout compte tenu de l'ampleur du territoire à couvrir et de la rigueur du climat canadien.

8. L'examen des programmes a gravement porté atteinte à la capacité général du système canadien d'intervention en recherche et sauvetage. Les ressources fédérales disponibles à cet égard sont moindres qu'autrefois. La réduction de l'effectif a fortement sabré dans le personnel de la planification stratégique des ministères engagés en recherche et sauvetage.

9. Trente ans d'histoire documentent les essais entrepris pour mettre de l'ordre dans la gestion du programme fédéral de recherche et de sauvetage. Depuis 1976, l'application de mesures horizontales de gouvernement[1] a permis aux ministères de discuter de recherche et de sauvetage sous l'égide du CIRS. Cependant, ces discussions ont engendré peu de progrès quant à l'élaboration d'une politique coordonnée; en outre, il s'est avéré impossible de trouver quelque trace que des questions ou des conseils aient jamais passé de ce comité au ministre principal de la recherche et du sauvetage (MPRS).

10. Le CIRS est un organisme consultatif qui ne détient pas de mandat législatif ou consensuel lui permettant de gérer ou d'ordonner que l'on entreprenne des améliorations à l'ensemble des services de recherche et de sauvetage. Les ministères particuliers conservent le contoôle autonome de leurs ressources en matière de recherche et de sauvetage. Depuis plus d'une décennie maintenant, le gouvernement s'est engagé envers le développement de plans et de politiques de programmation, mais n'a pas réussi encore à ce chapitre. Cette lacune n'a pas eu de conséquence extraordinairement fâcheuse pour les services de recherche et de sauvetage sur le terrain. Cependant, ces dernières années, la diminution des ressources fédérales a suscité une augmentation des besoins en matière de gestion stratégique. Auparavant, les services sur le terrain étaient davantage en mesure de faire face à la musique : aujourd'hui, le besoin s'impose d'une collaboration et d'une coordination accrues.

11. Il n'existe pas d'outils permettant d'évaluer le coût, l'efficience ou la portée du programme ou encore pour définir les répercussions des décisions d'affectation des ressources sur l'ensemble des services d'intervention. Par conséquent, les gestionnaires de programmes agissent sans les renseignements vitaux dont ils ont besoin pour gérer le programme et prennent les décisions sans disposer au préalable d'une analyse suffisante du service général offert.

12. En raison du manque de coordination du programme à l'échelon fédéral, les ministères ont acheté du matériel d'intervention en recherche et sauvetage qui n'est peut-être pas compatible avec le matériel d'autres ministères. À cet égard, on peut soumettre deux exemples tirés des études de cas des centres de

coordination des opérations de sauvetage (CCOS), qui ont des radios qui ne peuvent communiquer avec celles des autres organismes et des civières qui ne peuvent être soulevées par un hélicoptère.

13. Le financement de la formation est insuffisant. Certains ministères n'ont pas fixé de critères de formation et de compétence. Dans certains cas, le manque d'uniformité est à l'origine de problèmes d'intégration entre les directeurs et les intervenants sur les lieux des urgences.

14. L'état de préparation et la capacité d'attente des ressources à l'échelon fédéral est principalement déterminé par la disponibilité des ressources, et non par la demande des utilisateurs. De plus, tous les ministères, à l'occasion, déploient des ressources ne répondant pas aux normes de formation et de matériel par eux-mêmes fixées, lors de missions critiques de recherche et de sauvetage (à cet égard, voir par exemple l'étude de cas Kluane c. Denali et *Closing Accident Report CH146421+, étude de cas préparée pour la présente évaluation).

15. Compte tenu de ces conclusions quant à l'état des ressources, aux réductions budgétaires et à la documentation des débats insignifiants sur la structure et la gestion du programme, le risque est maintenant présent que le programme de recherche et de sauvetage devienne un enjeu de politique publique.

> * ...quand nous attendons, pour le régler, qu'un problème de politique devienne un sujet de préoccupation publique, que la pression publique ou l'urgence dictent ce règlement, nous nous trouvons souvent devant un échéancier trop court pour nous engager de le processus de réflexion nécessaire à la réalisation de progrès substantiels. + (Traduction libre)
> Groupe de travail sur les questions horizontales, p. 21, 15 octobre 1996

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

16. Les principales recommandations qui suivent résument celles que le rapport sur l'Examen des services d'intervention présente. L'énumération qui suit correspond aux suggestions faites en matière d'ordonnancement prioritaire que les membres de la haute direction ont faites aux auteurs.

17. L'orientation principale en matière d'amélioration des services d'intervention en recherche et sauvetage devrait concerner l'élaboration de plans et de politiques horizontaux relatifs au programme. Les politiques et plans fédéraux devraient reconnaître et souligner l'interdépendance des services avec les services non fédéraux et internationaux. Les politiques fédérales devraient établir les attentes du gouvernement face aux services d'intervention en recherche et sauvetage.

18. Il est nécessaire d'en venir à un leadership engagé du programme de recherche et de sauvetage pour être en mesure de régler les problèmes de l'heure et de relever les défis à venir. La structure et les mécanismes actuels C tout particulièrement le SNRS et l'administration centrale de la recherche et du sauvetage C doivent recevoir davantage de ressources, et non le contraire, et ils doivent améliorer et accroître les travaux d'élaboration de politiques. Le CIRS, en tant qu'organisme composé de décideurs de haut niveau, doit songer à l'amélioration de son niveau de représentation, ce qui pourrait se faire en élevant cet organisme au rang de comité de sous-ministres doté de responsabilités particulières de gestion horizontales. La mise sur pied d'un groupe consultatif composé d'éminents Canadiens permettrait alors à ce comité de la haute direction en recherche et sauvetage d'y glaner des conseils en matière de politiques et de plans de recherche et de sauvetage.

19. Avec une politique établie et un cadre de planification de la gestion d'un tel programme et avec un leadership renouvelé et engagé dans l'élaboration de politiques et plans horizontaux, les problèmes fonctionnels, comme la pertinence de la formation des intervenants, l'état de la capacité d'attente, l'acquisition de matériel et les ressources disponibles, ont bien davantage de chances d'être réglés. Chacun de ces problèmes opérationnels, comme les mentionne le présent rapport, devrait faire l'objet d'un examen articulé autour des attentes énoncées de politique de programme et les gestes à poser pour

régler ces problèmes devraient être clairement énoncés dans le cadre d'un plan de recherche et de sauvetage.

PROBLÈMES OPÉRATIONNELS

> « La mise en commun de ressources en partenariat produira une synergie au sein de laquelle les retombées communes dépasseront les efforts que chacun des partenaires pourrait engager par lui-même... »
>
> Kenneth Kernaghan, *Canadian Public Administration Journal*, 36(1), 1993

20. Les quatre sections qui suivent exposent les résultats, les conclusions et les recommandations concernant les interventions en recherche et sauvetage du point de vue des ressources, du matériel, de la formation et de l'état de préparation. Ces renseignements ont été compilés à partir de nombreuses entrevues, de recherches documentaires, de la consultation des dossiers, d'études de cas et d'un groupe d'experts.

RESSOURCES

21. Les ressources sont un élément fondamental de tout service opérationnel C même dans les meilleures conditions, obtenir et conserver des ressources humaines ou financières peut s'avérer particulièrement difficile. Le rapport de planification a souligné le besoin d'évaluer les effets de la réduction budgétaire et de déterminer quelles mesures pratiques pourraient servir à atténuer la perte en personnel qualifié et à recruter de nouveaux intervenants au sein du service. L'équipe responsable de l'examen a constaté que la question des réductions budgétaires était de toute première importance et qu'il était possible de relier divers éléments de preuve afin d'en comprendre la teneur et de proposer des solutions. Elle n'a pu recueillir que peu de renseignements sur la question de la rétention du personnel qualifié et du recrutement. Les résultats suivants soulignent ce qui est apparu à l'équipe comme l'ensemble des priorités à régler en matière de ressources.

Résultats

22. Les ressources engagées dans les services fédéraux d'intervention en recherche et sauvetage proviennent de divers ministères et d'autres gouvernements, selon la gravité et le lieu de l'incident et la disponibilité des ressources. Ainsi, même si le MDN, le MPO (la GCC) et Parcs Canada conservent des ressources dédiées en recherche et sauvetage pour leur domaine respectif de responsabilité, les ressources secondaires (d'affectation multiple) représentent une part importante de toute intervention fédérale consécutive à un incident. Dans ce contexte, on définit les ressources « secondaires » comme celles qui ne sont pas principalement dédiées à temps plein aux activités de recherche et de sauvetage. En outre, Les Centres de coordination des opérations de sauvetage (CCOS) peuvent faire appel à des conventions de réciprocité avec d'autres pays et certaines provinces font appel aux services respectif les unes des autres, en temps et lieu.

23. Ces dernières années, les réductions de personnel et de matériel tout particulièrement en ce qui touche les ressources secondaires de recherche et de sauvetage, ont exacerbé la tension qui pèse sur le régime fédéral de recherche et de sauvetage, situation qui est particulièrement bien illustrée par une étude de cas entreprise dans le cadre du présent examen, intitulée *Statement of Deficiencies, Victoria Search and Rescue Region*, et qui révèle :

24. la réduction des ressources, particulièrement maritimes, a été subite et profonde;

25. aucune planification stratégique n'a été faite pour atténuer les conséquences de l'examen des programmes[2].

26. L'Examen des programmes n'a pas touché directement les ressources primaires de recherche et de sauvetage, mais il s'est reflété dans les ressources secondaires. Le recours aux ressources secondaires de recherche et de sauvetage, comme les aéronefs et les bateaux des Forces canadiennes, les bateaux à affectation multiple de la Garde côtière canadienne, les unités marines de la GRC et les gardiens de parc déployés en affectation générale, tombent tous dans cette catégorie des ressources * secondaires +. Leur disponibilité a grandement été réduite par suite des réductions suscitées par l'Examen des programmes C par exemple, à concurrence de 35 p. 100, à l'échelle nationale, dans un seul ministère. La période d'examen a permis de constater que les bateaux de la GRC sur la côte Ouest demeuraient amarrés, dans l'absence des fonds nécessaires pour acheter le carburant nécessaire. L'Examen des programmes et les réductions budgétaires qui ont suivi ont fait en sorte que dans la plupart des régions où le MPO et la GCC sont actifs, il est impossible de financer les journées-bateaux nécessaires aux opérations de recherche et de sauvetage[3].

27. En outre, les réductions consécutives à l'Examen des programmes ont mené à la perte de nombreux postes fédéraux de gestion et de planification, ce qui a miné la capacité ministérielle de coordonner et de gérer le programme.

28. Traditionnellement, les efforts consentis pour améliorer la capacité des services de recherche et de sauvetage ont été à l'initiative des intervenants de première ligne au sein des ministères, plutôt que d'une décision hiérarchique coordonnée d'élaboration de programme. Même si cette façon de faire a connu certains succès antérieurement, dans le climat financier actuel, elle aurait peu de chances de réussir. Bref, il en résulte une stagnation nette de programmation, à l'heure où les défis qui se posent au programme s'accumulent et où il faut accoucher de solutions innovatrices.

29. Les ressources que les ministères fédéraux affectent à la recherche et au sauvetage ne correspondent ni à une attente globale énoncée par le gouvernement du Canada ni à une obligation de fournir des services de recherche et de sauvetage conformes aux normes établies. Il revient à chaque ministère concerné de décider de l'affectation des ressources de recherche et de sauvetage, le plus souvent selon leurs moyens respectifs, ce qui ne veut pas dire que les organismes de recherche et sauvetage œuvrant au sein de certains ministères n'ont pas tenté de rationaliser la façon dont les ressources devraient être affectées. Au fil du temps, l'on a tenté de produire des simulations informatiques analytiques, des lectures environnementales, des analyses des besoins et des scénarios de déploiement. Aucune de ces démarches n'a toutefois été soumise à la logique qui découlerait d'un programme général, les divers champs de compétence fournissant les contributions en matière de ressources ou procédant à des échanges en la matière. Par conséquent, vu l'état des choses, il est impossible d'affirmer que le service d'ensemble est suffisant ou fiable.

Conclusions

30. L'équipe responsable de l'examen a conclu :

    a. que la capacité d'intervention en recherche et sauvetage du gouvernement fédéral a accusé une baisse générale en raison des contraintes financières; les retombées les plus significatives ont été la perte des ressources secondaires;

    b. que la capacité des ministères à affecter un personnel suffisant à l'analyse des retombées des réductions budgétaires et à la formulation de solutions opérationnelles a été gravement réduite. La concurrence qui s'exerce au sein des ministères pour l'obtention de fonds affectés aux programmes est telle que la recherche et sauvetage ne sont plus qu'un intérêt parmi d'autres, tous en concurrence. La situation est telle que la recherche et sauvetage ne jouissent plus, au sein de certains ministères, de la priorité que le public considère comme justifiée à cet égard.

Recommandations

31. L'équipe responsable de l'Examen recommande les démarches suivantes :

    a. que le gouvernement se penche sur les lacunes des ressources de recherche et de sauvetage. Cela devrait avant tout partir d'une perspective de programme plutôt que d'une perspective ministérielle. Une perspective de programme permettra la prise en considération de diverses options et d'échanges de ressources entre les ministères concernés.

    b. l'affectation de ressources à partir d'une perspective de programme devrait veiller à la priorité de tenir le gouvernement au courant de toute telle affectation. Les attentes et les besoins du public devraient aussi être pris en compte.

MATÉRIEL

32. L'équipe responsable de l'examen a été chargée de trouver des moyens de modifier la démarche d'achat pour rendre le programme plus efficace et améliorer la compatibilité du matériel entre les ministères.

Résultats :

33. La majorité des personnes consultées ont reconnu la nature des règles d'approvisionnement du gouvernement fédéral et qu'elles ne croyaient pas qu'il soit possible de faire grand-chose pour accélérer les achats destinés à la recherche et sauvetage. Bon nombre de ces personnes étaient d'avis que les approvisionnements de la recherche et du sauvetage devraient être coordonnés avec les autres partenaires du PNRS. La plupart d'entre elles ne concevaient pas d'un mode de financement interministériel, mais trouvaient justifiable l'utilisation de devis compatibles visant le matériel de recherche et de sauvetage, l'établissement de priorités et l'approvisionnement conjoint de matériel intégrés à un plan national en recherche et sauvetage.

34. La plupart ont indiqué que les difficultés financières touchant leurs ministères respectifs se reflétaient dans la prestation des services de recherche et de sauvetage. La Garde côtière a signalé une baisse importante du financement accordé aux unités de sa flotte en 1994, par rapport au montant proposé en 2000; les intervenants étaient unanimes dans leur inquiétude face à la capacité de leur ministère respectif d'acheter le matériel qui lui faudra, compte tenu de ses besoins futurs.

35. Bien des gens considéraient que le problème de la compatibilité du matériel était lié à l'absence de normes nationales et aux caprices de la démarche d'approvisionnement. Les études de cas sont pleines d'exemples de * leçons apprises + à maintes et maintes reprises et qui n'ont pourtant pas encore été résolues par l'achat de matériel cohérent.

Conclusions

36. Les conclusions sont les suivantes :

    a. bon nombre des achats pour la recherche et sauvetage que font les ministères sont liés aux activités générales du ministère et non précisément aux besoins de la recherche et du sauvetage, ni aux normes établies, ce qui a aggravé le problème de la compatibilité du matériel au sein du PNRS;

    b. en raison des pressions financières, les ministères, individuellement, ont de plus en plus de difficulté à financer leur part respective du PNRS;

c. généralement, les ministères n'attachent pas une forte priorité à l'affectation de ressources à leur part respective du PNRS.

Recommandations

36. L'équipe responsable de l'examen recommande donc :

    a. que les priorités associées à l'achat de matériel de recherche et de sauvetage soient fixées dans un plan national sur la recherche et sauvetage et soient reflétées par les priorités d'achat fixées individuellement par les ministères;

    b. la mise sur pied d'un comité chargé de formuler des normes communes sur le matériel, à l'intention de tous les participants au PNRS.

FORMATION

38. Lors de la planification de l'examen, plusieurs inquiétudes soulevées avaient trait aux problèmes de la formation différente des intervenants de la recherche et du sauvetage, d'un accroissement de la formation en gestion des risques et du besoin d'en venir à une formation commune. Les faits pris en considération lors de l'examen ont toutefois révélé qu'il était difficile d'évaluer les questions particulières liées à la formation dans l'absence de normes, d'objectifs et d'attentes consécutives à l'établissement d'un programme global qui aurait permis cette évaluation. Les résultats et conclusions suivants reflètent le contexte décrit ci-avant.

Résultats

39. L'équipe responsable de l'examen a constaté :

    a. qu'il existe une différence énorme quant au bien-fondé des normes et des programmes de formation en recherche et sauvetage tant au sein des ministères qu'entre eux. Les programmes de formation du MDN sont les plus complets et exhaustifs tandis qu'à l'autre extrême, la formation en recherche et sauvetage assurée par Parcs Canada est élaborée et dispensée à l'échelle locale et très variable d'un endroit à l'autre. Cette variation est en partie due au contexte culturel et de gestion de chacun des ministères fédéraux. Parcs Canada, par exemple, se compose d'une structure hautement décentralisée, les gardiens chefs des parcs jouissant de beaucoup d'autonomie et d'autorité. En outre, le programme de formation des gardiens est tel qu'ils reçoivent une formation de base au cours des toutes premières années de leur emploi. Par opposition, le MDN met en œuvre une formation de base des militaires, mais dispense en plus une formation spécialisée en recherche et sauvetage ainsi qu'un régime normalisé de formation qui touche tout le personnel;

    b. qu'il faut améliorer la conception, le contenu et les modes de prestation des programmes de formation en recherche et sauvetage des ministères fédéraux;

    c. qu'au sein de certains ministères, il n'existe pas de normes officielles de formation ou de compétence pour les intervenants sur le terrain, les commandants sur place ou les gestionnaires de programmes. Par ailleurs, lorsque des normes de compétences sont en vigueur, elles ne sont pas toujours respectées;

    d. que l'absence de normes reconnues quant au commandement sur place en recherche et sauvetage, aux technologies croisées (p. ex. les communications) et aux compétences techniques des

intervenants fédéraux et bénévoles crée de graves problèmes de coordination des interventions en recherche et sauvetage relevant de plusieurs instances;

e. qu'il faut organiser des exercices commun de formation pour instances multiples, afin de préparer les intervenants à travailler ensemble en cas d'incident réel et parvenir à l'intégration continue des éléments du programme;

f. que le financement de la formation en recherche et sauvetage préoccupe beaucoup tous les ministères fédéraux;

g. qu'il faut à toutes fin utiles systématiquement améliorer la formation technique dispensée aux intervenants sur le terrain (y compris les bénévoles), la formation en gestion des risques dispensée aux commandants sur place et le perfectionnement professionnel offert aux gestionnaires du programme de recherche et de sauvetage.

Conclusions

Error! Bookmark not defined.

40. L'équipe responsable de l'examen a conclu :

a. que dans le contexte d'un PNRS fondé sur des interventions relevant de plusieurs instances, l'absence de normes ou d'un système communs en matière de commandement sur place, de formation technique et de matériel peut engendrer des obstacles inutiles à la prestation de services de recherche et de sauvetage efficaces pour aider les Canadiens en détresse;

b. qu'une formation efficace en recherche et sauvetage et des exercices conjoints sont indispensables à l'exécution réussie et sécuritaire des missions de recherche et de sauvetage et qu'ils devraient constituer un élément clé de la reddition de comptes par les gestionnaires du programme;

c. que le développement des programmes de formation en recherche et sauvetage est indispensable et qu'il devrait commencer par une évaluation des exigences associées aux missions, des ressources disponibles et des issues souhaitées. Dès lors, l'analyse des responsabilités ferait ressortir des normes de compétence associées aux connaissances, aux aptitudes et aux attitudes nécessaires pour mener et gérer les opérations de recherche et de sauvetage en fonction des normes imparties.

Recommandations

41. L'équipe recommande ce qui suit :

a. la mesure du rendement devrait inclure des vérifications périodiques des missions d'intervention en recherche et sauvetage et des programmes de formation opérationnelle et de gestion pour vérifier que les normes de formation sont réalistes et réalisables et que les pratiques exemplaires qui en ressortent sont intégrées aux programmes de formation en recherche et sauvetage;

b. les ministères qui exercent une responsabilité première en recherche et sauvetage devraient travailler avec les organismes coopérants et avec les intervenants à la rédaction de normes compatibles touchant le matériel, la formation du personnel et la gestion des cas de recherche et de sauvetage;

c. Il faut procéder à des exercices périodiques, multijuridictionnels et organisés par un agent principal de coordination horizontale pour permettre l'acquisition des techniques, de l'esprit de corps et de la confiance mutuelle indispensables à un PNRS constant; ces exercices devraient se dérouler aux échelons local, régional et national;[4]

d. tous les ministères fédéraux ayant des responsabilités en recherche et sauvetage doivent élaborer des plans de formation qui seront intégrés à un plan national en recherche et sauvetage, et ils doivent en rendre compte annuellement.

ÉTAT DE DISPONIBILITÉ OPÉRATIONNELLE ET DE MAINTIEN EN PUISSANCE

42. L'état de préparation de ressources disponibles des ministères qui participent au PNRS, une fois examiné, a révélé des différences importantes d'un ministère à l'autre. Le MDN a un état de préparation prescrit de 30 minutes pendant les * heures de travail +, mais celui-ci passe à deux heures pendant les * heures tranquilles +[5]. La GCC suit une norme de 30 minutes 24 heures sur 24, sept jours sur sept, 365 jours par an dans le cas des bâtiments principaux de recherche et de sauvetage. L'état de préparation de Parcs Canada varie d'un endroit à l'autre. L'état de préparation de la GRC en recherche et sauvetage est le même que celui adopté pour les services policiers, soit 24 heures sur 24, sept jours sur sept, 365 jours par an.

Résultats

37. L'équipe responsable de l'examen a constaté :

a. que l'état de préparation de tous les ministères participants en recherche et sauvetage est fonction de la disponibilité des ressources;

b. que le MDN respecte habituellement ses cibles en matière d'état de préparation et de disponibilité; en revanche, les heures de travail ne coïncident pas forcément avec les jours et les heures où les recherches et sauvetages sont concentrés;

c. la GCC a atteint ses cibles en matière d'état de préparation et de disponibilité environ 80 p. 100 du temps en 1997, mais prévoit une baisse importante de ce chiffre en 1998[6];

d. l'état de préparation-disponibilité de Parcs Canada est fonction des exigences traditionnelles de fonctionnement, des ressources disponibles et des analyses de gestion des risques pour les visiteurs. Cependant, bien que plus de 70 p. 100 des parcs possèdent des plans de sécurité publique, beaucoup d'entre eux n'ont pas produit d'analyse quant à l'état de préparation-disponibilité.

e. la GRC atteint ses objectifs quant à la réception des rapports d'incidents de recherche et de sauvetage; on ne dispose pas de données sur son rendement;

f. dans le cas de missions critiques de recherche et de sauvetage, tous les ministères déploient occasionnellement des ressources ne répondant pas à leurs normes de formation ou de matériel, ce qui augmente donc le risque que court leur personnel;

g. en plus des efforts de Parcs Canada pour entreprendre des estimations des risques, le MDN a par le passé cherché à étudier l'état de disponibilité de deux de ses escadres. L'an dernier, le MPO et la GCC ont fait appel aux lignes directrices officielles d'estimation de la sécurité de l'Organisation maritime internationale (IMO) afin d'évaluer sa capacité de couverture d'incidents de recherche et de sauvetage dans son leur champ combiné de compétence. Cependant, il n'existe pas d'indicateurs globaux de ce qu'il conviendrait d'appeler un état de préparation-disponibilité en ce qui touche les efforts conjoints liés au programme fédéral de recherche et de sauvetage. Ainsi, il est impossible de donner une quelconque assurance que le programme est aussi dynamique qu'il le devrait.

Conclusion

44. L'absence de gestion stratégique du PNRS a forcé chaque ministère à formuler individuellement son état de préparation, sans consulter les autres ministères qui interviennent dans le PNRS. Pour cette raison, il n'existe pas de logique commune qui justifie les états de préparation actuels.

Recommandations

38. L'équipe responsable de l'examen recommande ce qui suit :

    a. l'état de préparation des ressources primaires en recherche et sauvetage devrait être principalement fonction d'une analyse de la demande de ces services;

    b. les ressources primaires fédérales qui ne satisfont pas aux normes de formation, de matériel ou de prestation, prescrites dans un éventuel plan national de recherche et de sauvetage, ne devraient pas être considérées comme ressources primaires et, par conséquent, ne devraient pas être déployées en cette qualité.

MESURE DU RENDEMENT

46. La mesure du rendement est indispensable à l'atteinte des résultats voulus et pour gérer et améliorer le rendement, tout particulièrement dans le contexte actuel de retenue budgétaire.

47. Le rapport de planification de l'Examen des services d'intervention a formulé cinq observations à propos de l'évaluation du rendement :

    a. il n'existe pas de cadre officiel de mesure du rendement permettant d'évaluer les mesures d'intervention en recherche et sauvetage entreprises par le gouvernement fédéral;
    b. actuellement, la mesure du rendement se fait à la pièce et de fa^con officieuse;
    c. aucun énoncé de résultats ou de produit attendu ne permet d'évaluer le rendement;
    d. la collecte des données ne se fait pas en vue de la mesure du rendement;
    e. les données recueillies à l'heure actuelle ne se prêtent pas à une évaluation du programme.

Résultats

48. La plupart des sources de données consultées aux fins du présent examen ont généralement validé les cinq observations d'évaluation du rendement. À l'échelon local, les intervenants se servent d'un critère simple, * qu'est-ce qui aurait pu être mieux fait +, pour mesurer le rendement.

39. La majorité des personnes consultées ont déclaré qu'elles considéraient la mesure du rendement comme un outil de gestion utile; l'une d'entre elles a fait remarquer qu'* il n'y a pas de lien entre le plan d'activités, l'évaluation du plan d'activités et le plan financier +. La difficulté associée à la mesure du rendement en recherche et sauvetage transpire de tous les champs d'enquête (c'.-à-d., subjectivité, facteurs de confusion), notamment par des remarques à l'effet que la mesure du rendement devrait être axée sur la démarche plutôt que sur l'issue.

50. De nombreuses stratégies utiles pour améliorer la mesure du rendement ont été fournies à l'équipe chargée de l'examen au cours des entrevues et relevées dans les documents et les études de cas. En règle générale, les stratégies les plus utiles gravitaient autour des notions suivantes :

a. le besoin d'associer le rendement à des énoncés des résultats et aux objectifs du programme;

b. le besoin de reconnaître la nature multijuridictionnelle du programme;

c. l'exigence que les indicateurs soient simples, clairs, mesurables, normalisés, utiles, qu'ils puissent être facilement intégrés aux plans de fonctionnement et qu'ils apportent une valeur ajoutée. Un cadre a mentionné la différence entre données et information comme étant un facteur indispensable à cet égard.

51. Les personnes consultées et les experts n'ont eu aucune difficulté à proposer des indicateurs de rendement, revenant le plus souvent sur la rapidité de l'intervention; l'exécution de l'intervention par rapport à des normes existantes ou élaborées selon le type d'incident; la nature et le type des incidents (causes, catégorie, gravité); le nombre de vies en danger, perdues et sauvées; le type d'intervention; les ressources utilisées; la main-d'œuvre utilisée; le coût du programme de recherche et de sauvetage; l'analyse des évaluations des risques.

Conclusions

40. L'équipe chargée de l'examen a tiré les conclusions suivantes de l'analyse qui précède.

a. On possède une foule de données sur la mesure du rendement au sein des ministères dits * opérationnels +, mais il n'existe pas d'analyse récente détaillée sur le rendement de l'ensemble du programme fédéral d'intervention en recherche et sauvetage. Il n'existe pas non plus d'énoncés des attentes ou des issues du programme, ce qui diminue la capacité des ministères à évaluer l'incidence de la réduction du programme.

b. La mesure du rendement au niveau tactique est bonne (p. ex., rapports de mission, examen des incidents, dépistage des pratiques exemplaires ou des apprentissages); par contre, il faut instituer une démarche plus structurée, officielle et intégrée aux fins de gestion générale du programme au niveau stratégique.

c. L'on s'entend généralement sur quels indicateurs permettraient de mesurer le rendement : Un indicateur serait considéré pertinent s'il permet à la haute direction de fonder leurs décisions de programme. Toute analyse d'un indicateur doit également tenir compte de l'incidence des variables confusionnelles qui influencent l'exécution de l'intervention (p. ex. le temps, l'heure de la journée, le milieu, l'état de préparation des victimes, etc.).

d. Il faut mieux mesurer le rendement en matière d'intervention en recherche et sauvetage et, dans l'ensemble, mieux analyser l'incidence que les décisions touchant les ressources ont sur le programme. Dans tous les ministères liés aux services d'intervention, on s'acharne à améliorer la qualité des données sur lesquelles de telles analyses seraient fondées. Cependant, le manque actuel de coordination centrale de l'information stratégique et des analyses entraînera vraisemblablement des problèmes de compatibilité et des incohérences entre les éléments de données recueillis, ce qui limite l'utilité des efforts déployés.

e. Un plan national de recherche et de sauvetage permettra d'élaborer un cadre de mesure du rendement, que tous les fournisseurs de services liés au PNRS pourront accepter et utiliser. De plus, le cadre doit comporter des indicateurs en fonction desquels les ministères devront rendre des comptes.

Recommandations

41. L'équipe responsable de l'examen formule les recommandations suivantes :

a. Il faudra élaborer un cadre de mesure du rendement du volet d'intervention fédéral du Programme national de recherche et de sauvetage et l'intégrer au plan national de recherche et de sauvetage;

b. Le plan en question doit pouvoir s'appuyer sur la présentation de rapports annuels sur le rendement du Programme de recherche et de sauvetage

Plan en cas de catastrophe aérienne (CATAIR)

L'examen du Plan en cas de catastrophe aérienne fait l'objet d'un rapport distinct déposé auprès du ministère de la Défense nationale.

GESTION STRATÉGIQUE ET STRUCTURE DE PROGRAMME C CE QU'IL FAUT FAIRE, COMMENT, ET PAR QUI

54. L'examen des problèmes de fonctionnement révèle un thème récurrent : que sans un cadre politique et de planification qui oriente les services d'intervention en recherche et sauvetage, il est impossible d'évaluer si le système actuel d'intervention est efficace, efficient ou économique. Par conséquent, l'enjeu de base de l'examen des services d'intervention en recherche et sauvetage est devenu l'étude de l'efficacité de la gestion stratégique des services fédéraux de recherche et de sauvetage, et l'examen de la pertinence des structures de gestion à l'apui de la gestion stratégique du programme. De façon tout aussi importante, il est devenu évident pour l'équipe responsable de l'examen et pour le comité d'experts que la population jugera de la qualité des services d'intervention non pas en fonction de ses réussites, mais de ses lacunes.

42. Pour prendre ces questions connexes en compte, l'équipe responsable de l'examen s'est appliquée à rechercher les antécédents de gestion entre les divers champs de compétence de la recherche et du sauvetage, portant une attention particulière aux rapports, résultats et recommandations portant directement sur la structure, sur les responsabilités et sur les devoirs de rendre compte liés au service fédéral de recherche et de sauvetage. Ainsi, le rapport de l'examen de la coopération en recherche et sauvetage de 1997 et le rapport de l'examen sur la prévention en la matière, de 1996, ont fourni des renseignements précieux à cet égard. L'équipe s'est aussi appuyée sur des études de cas et des entrevues coordonnées par le personnel de recherche et de sauvetage à tous les échelons et sur des discussions tenues avec les gestionnaires et anciens gestionnaires de la recherche et du sauvetage engagés dans la prestation des services fédéraux. Elle a procédé à l'analyse de ces renseignements de concert avec le comité d'experts, et discuté de diverses démarches et solutions en vue de proposer une orientation optimale.

Résultats

Gestion stratégique

56. L'équipe responsable de l'examen a constaté qu'il existe un historique documenté, étalé sur près de trente ans, des discussions et des débats qui ont entouré la gestion stratégique des services de recherche et de sauvetage fédéraux. Les principales étapes de cet historique sont les suivantes :

a. En 1976, l'examen interministériel sur la recherche et le sauvetage maritimes :

i. La création du CIRS visait la présentation de conseils sur les politiques, la planification, les ressources et l'efficacité et l'élaboration d'un plan national de recherche et du sauvetage soumis à examen annuel par le Conseil du Trésor et par le Comité spécial des ministres pour l'aménagement des océans;

ii. La nomination du ministre de la Défense nationale comme ministre principal de la recherche et du sauvetage et porte-parole du gouvernement sur l'ensemble des questions touchant la recherche et le sauvetage. Le CIRS rend compte au MDN par l'entremise du Comité spécial.

b. En 1982, Évaluation de la recherche et du sauvetage (rapport Cross) :

i. il a été jugé que les ministres ne recevaient pas l'information dont ils avaient besoin pour prendre des décisions éclairées;

ii. le secrétariat du CIRS devait être renforcé;

iii. un modèle de gestion exigeant la reddition de comptes touchant la planification, la mise en œuvre, le contrôle et l'évaluation devrait assujettir un président permanent du CIRS au MPRS;

iv. les ministères devaient élaborer des propositions à inclure à un programme intégré de recherche et de sauvetage.

c. La Commission royale sur le désastre marin de l'*Ocean Ranger*, en 1985 :

i. a fait observer que la LVD n'avait pas été établie et que des critères d'évaluation de la qualité des services fournis n'avaient pas été fixés;

ii. a recommandé la création d'un programme national de recherche et de sauvetage;

iii. a mené à la création du SNRS, dirigé par un cadre supérieur qui rend compte au MPRS, sans responsabilité hiérarchique en matière de recherche et de sauvetage;

iv. a mené à la décision que le CIRS continue d'exister à titre d'organe consultatif auprès du SNRS.

d. Une lettre adressée en 1989 par le MPRS au directeur exécutif du SNRS énonçait ce qui suit :

i. que la relation de travail étroite entre le SNRS et les deux principaux ministères fournisseurs (le MDN et TC), relation indispensable au principe de gestion du PNRS, n'avait pas été forgée;

ii. que le CIRS devait être reformulé pour devenir le principal organe consultatif sur toutes les questions touchant la recherche et le sauvetage.

e. En 1992, une vérification complète du BVG a révélé ce qui suit :

i. des recommandations détaillées avaient été formulées dans le cadre d'études précédentes en vue d'améliorer la gestion et la reddition de comptes en recherche et sauvetage;

ii. une des grandes conclusions était que le programme, tel que sanctionné par le Cabinet, n'avait pas été entièrement mis sur pied.

43. L'équipe responsable de l'examen et le comité d'experts ont tous deux constaté que tout au long de cette période, le débat et la discussion se sont articulés en fonction de plusieurs concepts de base. Ainsi, toutes les parties ont longuement débattu de la question de responsabilité publique ministérielle par opposition à celle du service d'intervention, tributaire de plusieurs champs de compétence. Autre débat connexe, celui portant sur la définition des activités de gestion au sein de ce * programme +. Les ministères concernés se sont montrés indisposés quant à l'utilisation de termes comme * direct +, * contrôle + ou * gestion + portant sur la gestion de programme liée à la recherche et au sauvetage. Aux

yeux des ministères concernés, ces mots appartiennent uniquement à leur propres activités de gestion interne.

58. Les documents de recherche sur les orientations et les activités de planification touchant l'ensemble du programme ont révélé l'absence presque totale d'activité substantielle à cet égard. En vertu des ententes internationales, le Canada s'est engagé à élaborer et mettre en œuvre un plan de recherche et de sauvetage. Cependant, ce plan n'existe pas à l'heure actuelle. En outre, les cercles fédéraux ne s'entendent pas sur ce que devrait être ce plan. Ce qui existe pour l'instant, ce sont des orientations récemment émises sur ce que devraient être les activités de gestion relatives à ce genre de programme, et sur les moyens à prendre pour ce faire.

59. Le Groupe de travail des sous-ministres de 1997 sur le renforcement de la capacité d'orientation politique et le rapport Fellegi de 1996 sur la gestion des problèmes de politique horizontale sont devenus des points de référence essentiels de l'équipe responsable de l'examen. Ces deux rapports citent des critères utiles pour l'amélioration et le renforcement des processus interministériels en matière de politique. Le rapport Fellegi fait remarquer que la coordination de la gestion des grandes questions horizontales et stratégiques doit comprendre les fonctions suivantes :

    a. Veiller à bien cerner les questions stratégiques et les grandes questions de gestion horizontale;

    b. Établir des priorités pour l'ensemble du système, liées à l'élaboration de ces questions;

    c. Établir des mécanismes de collaboration interministérielle, en temps et lieu;

    d. Fournir l'appui nécessaire au fonctionnement de ces mécanismes;

    e. Suffisamment mettre au défi et encourager les ministères pour qu'ils entreprennent les travaux de politique nécessaires;

    f. Encourager l'évolution d'un consensus de l'ensemble du système, chaque fois que possible, dans la définition des problèmes et l'évaluation consécutive des options, en fournissant les mécanismes nécessaires aux interactions en profondeur, à l'étude des vues concurrentielles et au règlement ponctuel des différends.

44. Les fonctions mentionnées ci-avant semblent bien illustrer les activités de politique et de planification nécessaires à la gestion stratégique d'un programme horizontal comme l'est le PNRS. Les études et examens antérieurs sur la recherche et le sauvetage (aussi bien l'examen de 1997 sur la coopération que l'étude de 1996 sur la prévention), d'autres références et documents, entrevues et discussions avec les experts appuient tous l'orientation et la portée des deux rapports de politique horizontale. L'orientation d'un tel programme repose dans l'établissement d'une politique horizontale.

> • Une réalité fondamentale demeure : Celle que les organisations ont une meilleure chance de succès si elles comprennent clairement quels principes fonctionnels sont prioritaires. La gestion stratégique de toute organisation ou de tout programme gouvernemental met l'accent sur l'élaboration et le maintien de plans stratégiques fondés sur des énoncés clairs de leur entreprise (mission), de leurs buts (vision) et des objectifs établis pour atteindre ces buts. Souvent, les organisations précisent les valeurs et les principes qui leur importent, et elles énoncent les normes de rendement auxquelles peuvent s'attendre les clients. +
> David W. Hutton, *Change Agent's Handbook*, p. 112, ASQ Quality Press, Milwaukee WI 1994

45. L'étude des témoignages pertinents a aussi fait ressortir d'autres facteurs de gestion stratégique à prendre en considération. Ainsi, l'équipe a constaté les éléments suivants :

    a. Tout modèle de gestion stratégique de la recherche et du sauvetage au Canada doit tenir compte de ce que le service fédéral en ce domaine fait essentiellement appel à plusieurs champs de compétence et

demeure un service aux nombreuses facettes. Souvent, l'intervention consécutive à une incidence fait appel aux ressources de plus d'un champ de compétence. S'il s'agit là de la nature même des interventions de recherche et de sauvetage, il coule de sens que la gestion de ces services reflète cette réalité et qu'elle relève d'un processus multijuridictionnel.

b. Dans un temps où les ressources se font rares, il faut rehausser la gestion stratégique.

c. Plusieurs pays partageant des valeurs semblables et des réalités comparables en matière de recherche et de sauvetage sont intimement liés au Canada dans la recherche de solutions de gestion qui soient pratiques, efficentes, efficaces et suffisantes. La Suède, par exemple, reconnaît l'évidence même que toutes les organisations de sécurité publique, de l'échelon fédéral à l'échelon municipal, sont formées dans le but d'atteindre les objectifs du gouvernement consistant à *sauver des vies, alléger les souffrances humaines et sauvegarder la propriété +. La loi suédoise sur le sauvetage vise à fournir un mandat législatif qui puisse encadrer ces objectifs. L'an dernier, les États-Unis ont mis au point un plan de recherche et de sauvetage; le Royaume-Uni est en train d'en faire autant pour son propre territoire.

Résultats

Structure du programme

46. Aux yeux de l'équipe responsable de l'examen, la première étape importante a été de comprendre que le leadership stratégique et la gestion de l'élaboration de politiques horizontales constituent l'œuvre fondamentale nécessaire pour régler les problèmes opérationnels cernés au cours de la planification et de l'examen des services d'intervention en recherche et sauvetage. La deuxième étape logique a été de remettre en question si le gouvernement fédéral dispose des mécanismes et structures les plus efficaces, efficients et économiques pour entreprendre ces travaux. En ce qui touche les services fédéraux, deux organismes essentiels sont demeurés les pivots d'une coordination centrale des politiques et du programme : le CIRS et le SNRS.

47. Les résultats de l'examen confirment le besoin d'agents centraux tels que le CIRS et que le SNRS comme organe de coordination, et pour constituer un forum aux services fédéraux, provinciaux et bénévoles de recherche et de sauvetage. Aucune des entrevues menées dans le cadre de l'examen n'a livré l'impression que ces deux, ou l'un de ses deux organismes étaient particulièrement efficaces. Les discussions avec les représentants ministériels ont permis à ces derniers d'indiquer qu'ils souscrivent à la nécessité de disposer du SNRS et du CIRS. Quant aux vues sur ce que font ces organismes et sur ce qu'ils devraient faire, celles-ci variaient considérablement, sans que l'on puisse établir de tendances généralisées au sein des ministères ni entre les ministères. La majorité des représentants entendus ont soutenu (avec certaines réserves) l'accroissement du rôle de ces organismes comme porte-parole des besoins des intervenants de la recherche et du sauvetage. Certains des représentants de cette communauté ont indiqué espérer voir le CIRS et le SNRS jouer un rôle accru comme présentateurs devant le gouvernement des besoins communs à cet égard, et comme rassembleurs des organismes fédéraux, provinciaux, territoriaux et bénévoles en ce qui touche la formation, les exercices et le partage des ressources. Toutefois, l'équipe a aussi constaté les éléments suivants :

a. Le CIRS n'a jamais, ou presque, travaillé sur des questions d'intervention en recherche et sauvetage. Il a bien commencé à rédiger certains documents de planification et de politique stratégiques au début des années quatre-vingt-dix, y compris l'élaboration et l'approbation d'un concept du PNRS (1991) et des documents stratégiques à l'appui, mais n'a entrepris aucune activité réelle de mise en vigueur. Il n'existe aucun dossier mentionnant le dépôt d'une question sur l'intervention jamais présentée par le CIRS au MPRS.

b. Les mandats du CIRS et du directeur exécutif du SNRS font état de responsabilités spéciales de planification et de coordination stratégiques, qui ne sont pas comblées. De façon encore plus importante, il n'existe aucune indication permettant de croire que le mandat respectif du CIRS et du directeur exécutif du SNRS aient jamais été vus ou approuvés par le MPRS.

c. Les activités hiérarchiques de coordination de la recherche et du sauvetage se sont améliorées (par exemple dans le domaine des activités des sous-comités du CIRS), mais rien ne laisse croire que les hauts fonctionnaires des ministères concernés n'aient participé à des décisions de politique ou de planification multijuridictionnelle. L'incapacité traditionnelle à produire un plan pouvant s'appliquer à l'ensemble du programme de recherche et de sauvetage, ainsi que l'absence d'accord sur ce que devraient être la politique ou les plans du programme peuvent découler, en partie, de l'absence d'engagement des gestionnaires ministériels à remettre une partie du contrôle de leur ministère à une autorité centrale, quelle qu'elle soit. Les entrevues et les analyses documentaires ont souligné que pour certains gestionnaires ministériels, la recherche et le sauvetage pouvaient être plus ou moins prioritaires, au gré du ministère. De même, la structure régionale de certains ministères responsables de la recherche et du sauvetage, selon laquelle les directeurs généraux régionaux rendent compte directement aux sous-ministres, pourrait empêcher les fonctions horizontales, comme la recherche et le sauvetage, d'évoluer de façon efficace et économique. Selon certains ministères, le développement de la fonction horizontale de la recherche et du sauvetage peut aller directement à l'encontre de leurs structures internes. Dans l'absence d'un document faisant autorité générale et établissant le fonctionnement du programme de recherche et de sauvetage dans son ensemble, les obligations individuelles des ministères et les attentes globales du gouvernement en ce qui touche ce service, il est peu probable que certains ministères entreprennent d'assumer quoi que ce soit de plus que le strict minimum en matière de responsabilité quant à la prestation des services de recherche et de sauvetage.

d. L'équipe responsable de l'examen a étudié les meilleures pratiques en cours dans d'autre pays, espérant cerner les apprentissages qui pourraient bénéficier aux structures canadiennes de programmation de la recherche et du sauvetage. En 1998, au Royaume-Uni, on était à revoir la structure et les mécanismes de fonctionnement du CIRS de ce pays, et le personnel affecté à la gestion des services de recherche et de sauvetage a fourni certaines perspectives historiques de cet organisme. De son côté, le personnel de la Commission des services suédois de sauvetage s'est avéré particulièrement utile, mentionnant le parcours structurel suivi pour veiller à l'élaboration et au maintien d'un programme horizontal. L'expérience suédoise est pertinente, en ce qu'elle est un bon exemple de modèle pyramidal, c'est-à-dire un modèle où les décisions proviennent du plus haut échelon (une structure légale du gouvernement dotée d'un conseil de gestion composé de hauts fonctionnaires (ressemblant en cela au SNRS) mandaté de responsabilités particulières liées à un plan national). Les questions relatives aux devoirs respectifs de rendre compte et les définitions des responsabilités et champs de compétence respectifs sont clairement établis dans la politique et dans le plan qui en découle. Les comités de travail multijuridictionnels représentent une part importante de la structure suédoise, tout comme un processus officiel d'élaboration du plan national (ce dernier doit d'abord être approuvé par chacun des ministères concernés, puis consolidé à l'échelon du Centre de services de sauvetage (qui ressemble à notre CIRS), par la Commission qui le présente alors au parlement qui en adoprt le financement. Cette adoption permet alors l'affectation de ressources aux divers champs de juridiction, pour les services de recherche et de sauvetage). L'organigramme qui suit présente la structure de base du modèle suédois.

Figure 1 : Organisation du système suédois de recherche et de sauvetage

Gouvernement de la Suède

Commission du sauvetage de la Suède

Ministère de la Défense			Ministère des Transports		Ministère de la Justice
Garde-côtes	Armée de l'air	Agence des services de sauvetage	Agence aéronautique	Agence maritime	Police
		Comité des services de sauvetage	CCOS aériennes	CCOS maritimes	Personnes disparues
			.....colocalisés.....		Services alpins

48. Il importe de considérer qu'après l'étude des résultats sur ces questions, le comité d'experts a constaté l'importance de la politique publique de recherche et de sauvetage, et le besoin de confier aux sous-ministres liés aux services de recherche et de sauvetage qu'un leadership engagé de la gestion stratégique du programme mènerait à un règlement ponctuel des problèmes de fonctionnement.

Conclusions

49. D'après l'analyse de l'information recueillie, selon l'* entente + actuelle entre le SNRS et le CIRS d'une part et les ministères opérationnels d'autre part, le système n'a pas réussi à produire des mécanismes efficaces de gestion stratégique du PNRS. De bien des points de vue, la création et le développement du CIRS et du SNRS il y a vingt ans ont donné lieu à un précédent en matière de collaboration horizontale à l'échelon fédéral. Le groupe de travail des sous-ministres de 1996 a souligné des éléments qui influencent la réussite ou l'échec des structures horizontales. Trois d'entre eux ont directement trait à l'expérience des organismes en question :

    a. le CIRS a été créé à titre de comité multijuridictionnel chargé de conseiller le MPRS; toutefois, il n'est tenu de rendre compte d'aucun aspect particulier de ses travaux. Malheureusement, le Comité n'a pu soulever de questions susceptibles de mettre en jeu le PNRS. Par conséquent, le Comité s'est penché sur des questions dont la portée ou l'importance ne méritent pas l'attention du MPRS;

    b. le MPRS a rapidement compris que les ministères participant à la recherche et au sauvetage ne doivent pas se voir priver du droit de décider de leurs ressources; cependant, les ministères ont évité de soumettre des questions touchant la capacité opérationnelle au CIRS car ils les considéraient comme strictement du ressort ministériel. Il s'en suit une * entente implicite + que le CIRS ne dispose que d'un mandat limité et qu'il ne peut aborder les questions opérationnelles critiques associées à la recherche et au sauvetage. Pour illustrer cette conclusion, suffit-il de dire que le CIRS n'a pas participé au à la rédaction de l'énoncé des lacunes de la région de Victoria (*Statement of Deficiencies B Victoria Search and Rescue Region*) ou à la définition des mesures à prendre après la suspension des activités, pour des raisons de sécurité, des hélicoptères principalement affectés à la recherche et sauvetage au Canada;

    c. les membres du CIRS ne semblent pas bien comprendre leurs rôles et responsabilités respectifs. Trois d'entre eux sont tenus, en vertu d'une convention internationale, de fournir des services de recherche et de sauvetage, mais seulement l'un d'eux a la même obligation en vertu des lois canadiennes. Les autres participants au PNRS ne sont pas officiellement chargés de fournir des services de recherche et de sauvetage. L'incohérence des responsabilités respectives des membres du CIRS provoque une impasse dans la mesure où les membres qui ont clairement des obligations en la matière s'efforcent généralement d'atteindre des objectifs qui sont différents de ceux des membres dont les obligations sont moins évidentes. L'équipe responsable de l'examen a remarqué que les éléments du PNRS qui relèvent de conventions internationales ou des lois fédérales sont

parvenus à s'accommoder mieux de la réduction des ressources que ceux qui relèvent seulement de la politique nationale.

50. Les données recueillies dans les sources consultées indiquent que le modèle actuel ne parvient pas à une * gestion + de l'ensemble des services fédéraux de recherche et de sauvetage. Le CIRS, principal organe de formulation de conseils à l'intention du MPRS, est tout particulièrement mandaté de cerner les besoins actuels en recherche et sauvetage et de formuler des conseils sur la façon dont le gouvernement peut le mieux les satisfaire. Les données indiquent clairement le besoin que la gestion devienne plus proactive et que l'orientation stratégique et la coordination du programme fédérale de recherche et de sauvetage doivent être meilleures. Autrement dit, les exigences de gestion associées aux programmes de prestation de services d'urgence au Canada doivent intégrer la planification, la maintenance, l'examen et le processus décisionnel partagés entre toutes les instances.

51. Dans l'ensemble, les lacunes en matière de coordination, de planification et d'orientation du PNRS persistent. Il en résulte un programme fédéral qui a été et qui continue d'être l'agrégat des programmes de chacun des ministères participants. La gestion stratégique multijuridictionnelle efficace est la première et la plus importante étape de l'amélioration des services d'intervention en recherche et sauvetage. Les intervenants doivent savoir ce qui est attendu d'eux et quelles sont leurs obligations. L'étude a révélé le besoin impérieux de porter la gestion de la recherche et du sauvetage à un niveau hiérarchique nouveau, capable de veiller aux impératifs de direction, de coordination, et de reddition de comptes.

Recommandations

52. Il faut améliorer la gestion stratégique du * programme + de services fédéraux de recherche et de sauvetage. Il s'agira pour cela d'élaborer un cadre de politique semblable au modèle de base actuel des activités de prévention de la recherche et du sauvetage, renfermant une perspective des services fédéraux d'intervention en recherche et sauvetage, des objectifs connexes et des stratégies globales. Une analyse objective des besoins actuels des responsabilités fédérales de recherche et de sauvetage devrait constituer l'un des éléments de base de la formulation des attentes de service exprimées par le programme et ses politiques globales. Il faudra lier ce cadre global de politique (y compris la perspective, les objectifs et les stratégies de prévention en matière de recherche et de sauvetage) aux mandats ministériels officiels, idéalement sous la forme d'une loi du parlement.

53. Le cadre de politique devrait s'articuler autour de la mise en place d'un plan fonctionnel stratégique, élaboré de concert avec les intervenants des divers champs de compétence concernés et qui établisse les attentes et priorités du gouvernement fédéral en ce qui touche le programme fédéral de recherche et de sauvetage. Ce plan devrait inclure des indicateurs objectifs de rendement du programme, des renseignements afférents qui viennent étayer les indicateurs, des rapports annuels portant sur les indicateurs et le soulignement annuel des questions de fond. Il devrait constituer le principal véhicule, à l'échelon fédéral, des demandes de ressources et de leur justification ainsi que de la mise en œuvre relative aux attentes formulées dans les politiques de recherche et de sauvetage. Le plan devrait également indiquer comment les ministères établissent leur état de préparation et de disponibilité (aussi bien en commun qu'individuellement), leurs normes touchant le matériel et leurs approvisionnements. Si, d'une part, le plan doit être le véhicule officiel de coordination du programme, il faudrait, d'autre part, reconnaître qu'une fois celui-ci approuvé et mis à jour, le devoir de rendre compte de l'affectation des ressources incombe aux ministères. Les rapports sur les divers aspects du plan, les indicateurs de rendement et les examens périodiques devraient constituer les mesures officielles du contrôle de l'efficacité du plan à réaliser la vision, les objectifs et les stratégies établis dans le cadre de politique. L'un des aspects importants de la définition du plan fédéral de recherche et de sauvetage devrait être la considération des mécanismes par lesquels ce plan interagit avec les autres champs de compétence, non fédéraux. Il faudrait ainsi prendre des dispositions régionales avec les provinces et les territoires, et des

dispositions internationales avec d'autres pays et avec les organismes internationaux, dans la formulation du plan.

70. Cet établissement du cadre politique et du plan stratégique du programme fédéral constitue deux des angles d'un triangle relatif aux améliorations à apporter. Le troisième angle de l'amélioration des services fédéraux d'intervention en recherche et sauvetage consiste à améliorer les structures et les mécanismes d'élaboration des politiques et de planification. L'équipe responsable de l'examen, se fondant sur de nombreuses suggestions, options et vues particulières tirées des entrevues, des études de cas, des documents et rapports ainsi que du comité d'experts, recommande la prise en compte des éléments suivants dans l'amélioration des structures et des mécanismes relatifs au programme fédéral de recherche et de sauvetage :

    a. un organe pouvant représenter et se faire le défenseur de la recherche et du sauvetage aux échelons les plus élevés du service fédéral; ce mécanisme devrait compter sur la représentation des ministères participants et devoir rendre compte d'éléments précis du programme, du plan et des politiques de recherche et de sauvetage;

    b. un organe appuyant le leadership en offrant au personnel des activités de coordination, d'aide, de communication, d'analyse et d'examen relatives aux politiques horizontales et à la planification du programme; l'un des éléments importants de ses activités serait la coordination de comités de travail sur certains domaines prioritaires comme la formation, le développement des programmes d'exercices, la gestion de l'information et la rédaction de normes sur le matériel;

    c. un organe de présentation de conseils provenant de cercles extérieurs au gouvernement; cet organe devrait se composer de Canadiens éminents et respectés, connus pour leur intérêt humanitaire.

71. Dans cet ordre d'esprit, la structure suivante semble optimale :

MPRS

Conseil des sous-ministres

Conseil consultatif sur la recherche et sauvetage

Secrétariat

Comités Ministères opérationnels

72. La proposition consiste à doter cette structure et ces mécanismes des responsabilités et rôles suivants.

a. **Le Conseil des sous-ministres** devrait :

    i. se composer des sous-ministres de ministères ayant un intérêt en recherche et en sauvetage;

ii. approuver le plan national annuel sur la recherche et le sauvetage et coordonner les programmes individuels de recherche et de sauvetage des ministères dans le but de veiller à ce que le programme fédéral soit conforme aux attentes du gouvernement du Canada énoncées dans le plan;

iii. examiner les recommandations d'ordre stratégique reçues du Secrétariat, du Conseil consultatif et des ministères opérationnels, et présenter des conseils au MPRS et au Conseil privé sur la façon de mandater les obligations associées à la prestation de services de recherche et de sauvetage (p. ex. par l'adoption de lois ou par d'autres moyens).

b. **Le Conseil consultatif de la recherche et du sauvetage** (formé uniquement à des fins consultatives) devrait :

i. regrouper d'éminents Canadiens qui n'ont pas d'expérience antérieure en politique ou au sein du gouvernement ou de groupes d'intérêt particulier;

ii. aider le MPRS (et les ministres qui conseillent le MPRS) en livrant des conseils indépendants au Conseil des sous-ministres, en matière humanitaire et d'opinion publique;

iii. transmettre directement les commentaires du public au Conseil et veiller à la transparence de la démarche;

iv. constituer le principal outil d'expression de la population quant à ses attentes et à ses besoins en matière de recherche et de sauvetage.

c. **Le Secrétariat de recherche et de sauvetage** devrait :

i. comprendre un directeur exécutif, des directeurs de services et un personnel de soutien;

ii. fournir un soutien administratif et des conseils au Conseil des sous-ministres et élaborer, en collaboration avec d'autres intervenants du milieu, le plan national sur la recherche et le sauvetage; il devrait être particulièrement responsable de la collecte de l'information à l'appui du plan, enregistrer des rapports réguliers à propos du plan et en vérifier le rendement. Il devrait également assumer la coordination des exercices multijuridictionnels auxquels participent des organismes fédéraux, provinciaux, bénévoles et municipaux;

iii. faciliter la coopération entre les ministères fédéraux qui s'occupent de recherche et de sauvetage et entre les groupes d'intervention fédéraux, d'une part, et provinciaux, municipaux, commerciaux et privés d'autre part; administrer le FNI, présider des comités, informer le public et représenter la gestion multijuridictionnelle du programme fédéral de recherche et de sauvetage à l'échelle internationale.

d. **Les comités** devraient :

i. être formés de représentants spécialistes des ministères participants, des entrepreneurs et des experts œuvrant à l'appui du Secrétariat;

ii. constituer des groupes de travail permanents et spéciaux;

iii. représenter les ministères participant à la conduite des affaires associées à la recherche et au sauvetage liées à la gestion du programme (fonction exercée à l'heure actuelle par le sous-comité de coordination du CIRS); effectuer l'examen des programmes (qui relève actuellement du sous-comité d'examen du CIRS), voir aux activités de prévention, d'intervention, de formation, aux normes visant le matériel, aux études et projets spéciaux.

En outre, les comités devraient présenter des rapports directement au Conseil des sous-ministres, par l'entremise du Secrétariat.

e. **Les ministères participants** devraient :

i. demeurer les ministères qui fournissent directement au public des services d'intervention en recherche et sauvetage (et un soutien direct aux intervenants sur le terrain);

ii. fournir des ressources spécialisées en recherche et sauvetage dans le cadre du PNRS, conformément à un plan national sur la recherche et le sauvetage;

iii. assumer l'affectation de ressources à la recherche et au sauvetage, l'exécution des opérations, la répartition des missions, les procédures, la formation et les normes.

73. L'équipe responsable de l'examen recommande de se servir des principes établis aux rapports Fellegi et Cappe afin de mesurer et de contrôler ces structures et qu'au moins, le Conseil des sous-ministres soit tenu responsable de l'efficacité, de l'efficience et de l'économie du programme de recherche et de sauvetage.

Annexe A de l' Examen des services d' intervention en recherche et sauvetage

glossaire

BVG	Bureau du vérificateur général
CCOS	Centre de coordination des opérations de sauvetage
CIRS	Comité interministériel de la recherche et du sauvetage
ETP	Équivalent temps plein
EVI	Examen du volet d' intervention
FC	Forces canadiennes
FNI	Fonds des nouvelles initiatives de recherche et de sauvetage
GCC	Garde côtière canadienne
GRC	Gendarmerie royale du Canada
GRV	Gestion des risques pour les visiteurs
MDDN	Ministre de la Défense nationale
MDN	Ministère de la Défense nationale
MPO	Ministère des Pêches et des Océans
MPRS	Ministre principal de la recherche et du sauvetage
NS	Niveaux de service
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
OMI	Organisation maritime internationale
PNRS	Programme national de recherche et de sauvetage
RRS	Région de recherche et sauvetage
SM	Sous-ministre
SNRS	Secrétariat national de la recherche et du sauvetage
TC	Transports Canada

Annexe B de l'Examen des services d'intervention en recherche et sauvetage

Équipe responsable de l'Examen des services d'intervention en recherche et sauvetage et groupe d'experts

Curriculum vitae sommaires
Équipe responsable de l'Examen

LCol (à la retraite) Keith Gathercole

Longue expérience en recherche et sauvetage dans le secteur militaire; commandant adjoint, Quartier général du Groupe Transport aérien; officier supérieur d'état-major, Groupe Transport aérien, Recherche et sauvetage; commandant, 424e Escadron de recherche et sauvetage, commandant, 103e Unité de sauvetage.
Décoré de l'Étoile du Courage, de l'Ordre du mérite militaire, de la Décoration des Forces canadiennes, de la Mention élogieuse du chef d'état-major de la Défense et du prix de la réalisation exceptionnelle en recherche et sauvetage du SNRS.
Longue expérience en consultation spécialisée en recherche et en sauvetage.

Mme Paula Hale

Étudiante inscrite au programme travail-études exécutant un stage au SNRS, en voie d'obtention d'une maîtrise en administration publique de l'université de Victoria (Colombie-Britannique)

M. Clair Israelson

Parcs Canada, spécialiste en sécurité publique de 1990 à 1997; gardien de parc et responsable de la sécurité publique de 1971 à 1990.
Spécialiste en sauvetage alpin, en contrôle d'avalanches, en gestion de projets, en conception et en mise en œuvre de programmes d'intervention et de formation en cas d'urgence

Mme Erin McArdle

Étudiante inscrite au programme travail-études exécutant un stage au SNRS, en quatrième année du programme des arts à l'université de Victoria (Colombie-Britannique)

Mme Amanda McDonald

Maîtrise en sciences de l'université Western Ontario
Actuellement analyste principale au SNRS
Anciennement chef, Systèmes d'information de gestion, ministère des Anciens combattants, Charlottetown
Expérience dans l'élaboration de données et d'information sur le PNRS, dans l'analyse de données de recherche et de sauvetage et dans l'offre de conseils quant à l'utilisation des données sur la recherche et le sauvetage

M. Kyle McIntyre

Baccalauréat de l'université Queen's, Maîtrise du Collège militaire royal du Canada (Kingston)
Expérience en recherche, en planification, en communication, en liaison avec les médias, en éducation et en formation, en conception d'expositions muséales, en révision de documents d'apprentissage et en relations publiques.

M. Tony Patterson

Diplôme en sciences nautiques, Collège de la Garde côtière canadienne (CGCC); a suivi le cours de commandement de la Garde côtière et est titulaire d'une attestation de capitaine au long cours.
Commandant du NGCC *Sir Wilfred Grenfell* et du bâtiment *Hood* du Collège de la Garde côtière canadienne et du MPO.

Surintendant, Recherche et développement en recherche et sauvetage à l'administration centrale de la GCC et du MPO.
Actuellement, officier responsable du Centre secondaire de sauvetage maritime de St. John's (T.-N.).

M. Nelson Strang

Trente et un ans d'expérience au gouvernement fédéral, notamment :

gestionnaire de l'examen et de la vérification à la Direction ministérielle de l'examen, de l'évaluation et de la vérification, MPO;
directeur de la planification et des rapports, Direction des finances et de la planification, MPO;
directeur de la vérification interne, MPO.

Actuellement consultant privé en gestion, spécialisé en planification stratégique, en amélioration des processus, en mesure du rendement, en accroissement de la productivité, en évaluation, en vérification, en recherche et en analyse.

Colonel (à la retraite) David Walters

Quarante et un ans d'expérience dans les Forces canadiennes et à la fonction publique fédérale en matière de politiques, d'opérations, de vérification et d'évaluation de programmes.
Expérience opérationnelle sur le terrain, y compris la direction d'opérations de recherche et de sauvetage au sol; pilote formé d'aéronefs à voilure fixe et à voilure tournante; expérience en sécurité et survie aériennes.
Directeur, vérification et évaluation, SNRS, 1988 à 1991.

Mme Louise Crone

Employée à temps plein du SNRS, aux directions de l'examen des programmes et de la coordination fédérale.

Le comité d'experts

M. Ron C. Corbeil

Ancien chef de la Mesure du rendement du Secrétariat du Conseil du Trésor; analyste supérieur de l'évaluation du Bureau du vérificateur général (BVG).
Longue expérience en évaluation et en conception de programmes, tableaux logiques, solutions de rechange aux programmes, normes de service et qualité des services.

M. Ian Glen

Ancien sous-ministre, Environnement Canada; ancien sous-secrétaire du Cabinet (Opérations), Bureau du Conseil privé; ancien sous-ministre délégué à la Citoyenneté et à l'Immigration.

M. Derek Nequest

Pilote d'hélicoptère de la Royal Air Force; commandant du 22^{e} Escadron de recherche et de sauvetage de la RAF à St. Mawgan, Cornouailles.
Commandant de l'une des cinq régions des garde-côtes du Royaume-Uni, qui comprend quatre centres de coordination des opérations de sauvetage (CCOS) et 88 équipes de sauvetage affectées aux garde-côtes.
Pilote actuellement des hélicoptères de recherche et de sauvetage en Irlande.

M. Leslie Rowbottom

Longue expérience comme pilote dans les forces militaires britanniques et canadiennes.
Dans le civil, adjoint spécial du sous-chef d'état-major de la Défense et adjoint spécial du commandant du Commandement aérien.
Expérience en analyse des tendances futures et des projets conjoints civils et militaires, en formation de pilotes et en formation technique en aérospatiale.

M. Gerald Wilde

Professeur de psychologie, université Queen ' s, Kingston.
Expérience en prévention et en détermination de la cause des accidents; étude sur le comportement des personnes qui prennent des risques et leurs conséquences de sécurité.
Auteur de nombreux livres, articles spécialisés, rapports techniques, critiques d ' ouvrages, exposés.

Général (à la retraite) Ramsey Withers

Trente-cinq d ' expérience militaire, a été sous-chef puis chef d'état-major de la Défense.
A été sous-ministre des Transports avant d ' entrer dans le secteur privé à titre de président d ' une entreprise de relations gouvernementales; a été directeur d ' une entreprise technique en aérospatiale; consultant auprès du Bureau du vérificateur général; actuellement président du Groupe chargé des relations entre le gouvernement et l ' industrie.

NOTES DE FIN DE DOCUMENT

1. Tel que défini par le Groupe de travail des sous-ministres sur la gestion des problèmes horizontaux, page 7.
2. L'importante réduction des ressources de la côte Ouest n'a pas été abordée en dehors du MPO avant que le commandant de la région de recherche et de sauvetage de Victoria présente de la correspondance dénonçant la diminution de la capacité operationnelle dans cette région.
3. Les grands projets d'immobilisations constituent une exception une fois qu'ils sont approuvés par le ministère. Toutefois, il est pratiquement indéniable qu'au sein de certains ministères, on accorde moins de priorité aux grands projets de recherche et de sauvetage comparativement aux besoins des programmes « principaux ».
4. L'un des rôles du Secrétariat national de recherche et de sauvetage, dans le cadre de cette proposition de conseil des sous-ministres, pourrait être de financer, d'organiser et d'évaluer de grands exercices régionaux de recherche et de sauvetage s'adressant à de multiples instances. Pour l'instant, il n'existe aucun organisme commun pouvant assumer la coordination fédérale, provinciale, municipale, commerciale et bénévole des interventions en cas de catastrophe. Dans un environnement où transitent constamment 400 aéronefs de passagers et des bateaux de croisière totalisant 2 000 passagers, cette absence de coordination doit être vue comme une lacune importante d'un programme fédéral responsable des interventions aériennes et maritimes en recherche et sauvetage.
5. Les « heures de travail » sont décrites comme une période de huit heures au cours de laquelle les hélicoptères et aéronefs à voilure fixe de service primaire de recherche et de sauvetage sont en disponibilité avec délai de 30 minutes. Les « heures tranquilles » sont décrites comme le reste du temps où les équipages sont à leur domicile, avec délai de deux heures. En règle générale, les périodes de délai de 30 minutes correspondent du lundi au vendredi, de 8 à 16 heures. L'été, les heures de pointe de la demande de services d'intervention sont, habituellement, du jeudi au lundi, commençant en fin d'après-midi pour se poursuivre jusqu'aux petites heures du matin.
6. La réduction des ressources dites secondaires devrait se refléter de façon importante dans la capacité du MPO et de la GCC à réagir aux incidents maritimes.

---

1. Tel que défini par le Groupe de travail des sous-ministres sur la gestion des problèmes horizontaux, page 7.

2. L'importante réduction des ressources de la côte Ouest n'a pas été abordée en dehors du MPO avant que le commandant de la région de recherche et de sauvetage de Victoria présente de la correspondance dénonçant la diminution de la capacité opérationnelle dans cette région.

3. Les grands projets d'immobilisations constituent une exception une fois qu'ils sont approuvés par le ministère. Toutefois, il est pratiquement indéniable qu'au sein de certains ministères, on accorde moins de priorité aux grands projets de recherche et de sauvetage comparativement aux besoins des programmes * principaux +.

4. L'un des rôles du Secrétariat national de la recherche et du sauvetage, dans le cadre de cette proposition de conseil des sous-ministres, pourrait être de financer, d'organiser et d'écaluer de grands exercices régionaux de recherche et de sauvetage s'adressant à de multiples instances. Pour l'instant, il n'existe aucun organisme commun pouvant assumer la coordination fédérale, provinciale, municipale, commerciale et bénévole des interventions en cas de catastrophe. Dans un environnement où transitent constamment 400 aéronefs de passagers et des bateaux de croisière totalisant 2 000 passagers, cette absence de coordination doit être vue comme une lacune importante d'un programme fédéral responsable des interventions aériennes et maritimes en recherche et sauvetage.

5. Les * heures de travail + sont décrites comme une période de huit heures au cours de laquelle les hélicoptères et aéronefs à voilure fixe de service primaire de recherche et de sauvetage sont en disponibilité avec délai de 30 minutes. Les * heures tranquilles + sont décrites comme le reste du temps où les équipages sont à leur domicile, avec délai de deux heures. En règle générale, les périodes de délai de 30 minutes correspondent du lundi au vendredi de 8 à 16 heures. L'été, les heures de pointe de la demande de services d'intervention sont, habituellement, du jeudi au lundi, commençant en fin d'après-midi pour se poursuivre jusque aux petites heures du matin.

6. La réduction des ressources dites secondaires devrait se refléter de façon importante dans la capacité du MPO et de la GCC à réagir aux incidents maritimes.